



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2019 r.¹

Sprawa C-543/17

**Komisja Europejska
przeciwko**

Królestwu Belgii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa 2014/61/UE –
Koszty realizacji szerokopasmowych sieci łączności elektronicznej – Artykuł 260 ust. 3 TFUE –
Obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy – Sankcje pieniężne –
Żądanie zasądzenia zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o „stwierdzenie, że nie przyjmując w terminie do dnia 1 stycznia 2016 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej^[2], a w każdym razie nie informując Komisji o takich przepisach, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie ciążyą na tym państwie na mocy art. 13 wskazanej dyrektywy”³.

2. Ponadto Komisja zwraca się do Trybunału o „zobowiązanie Królestwa Belgii, na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, do zapłaty okresowej kary pieniężnej w kwocie 54 639,36 EUR dziennie od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie z tytułu uchybienia zobowiązaniu do poinformowania o środkach transpozycji dyrektywy [2014/61]”⁴.

3. Niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego składa się zatem z dwóch części, z których pierwsza dotyczy kwestii klasycznego uchybienia polegającego na (częściowym) braku transpozycji dyrektywy, a druga kwestii sankcji pieniężnej⁵ na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE. Część pierwsza postępowania nie stwarza problemu prawnego, a ponadto nie jest kwestionowana przez strony postępowania⁶. Natomiast problematyka prawna podniesiona w ramach części drugiej jest przedmiotem dyskusji między Komisją z jednej strony, a Królestwem Belgii oraz interweniującymi państwami członkowskimi z drugiej strony⁷.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2014, L 155, s. 1.

3 Zobacz pkt 85 skargi Komisji z dnia 15 września 2017 r.

4 Zobacz pkt 85 skargi Komisji.

5 Termin „sankcja pieniężna” jest terminem ogólnym obejmującym terminy „ryczałt” i „okresowa kara pieniężna”.

6 Żadne z pozostałych interweniujących państw członkowskich nie kwestionuje skargi Komisji w tym względzie.

7 A także w doktrynie, jak pokażę poniżej.

4. Artykuł 260 ust. 3 TFUE został wprowadzony traktatem z Lizbony. Przewiduje on mechanizm pozwalający Trybunałowi na nałożenie na państwo członkowskie sankcji pieniężnej począwszy od pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą.

5. Do chwili obecnej Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w przedmiocie wykładni art. 260 ust. 3 TFUE. Prawdą jest, że Trybunał rozpoznawał już wiele spraw, w których Komisja żądała zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE. Wszystkie te sprawy do chwili obecnej zostały jednak rozwiązane przed ogłoszeniem wyroku między zainteresowanym państwem członkowskim a Komisją, co skłaniało Komisję do wycofania się z każdej z nich, czasami nawet w ostatniej chwili⁸.

6. Niniejsza sprawa może zatem pozwolić Trybunałowi na dokonanie wykładni tego postanowienia⁹.

7. Wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE porusza fundamentalne kwestie dotyczące porządku prawnego Unii. Mój główny cel, żeby nie powiedzieć troska, dotyczy w tej sprawie wskazania Trybunałowi, że wszelka wykładnia tego przepisu powinna wykraczać poza truizm, iż szybka, pełna i prawidłowa transpozycja dyrektyw ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego stosowania prawa Unii.

II. Ramy prawne

8. Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2014/61, zatytułowanym „Transpozycja”¹⁰:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 1 stycznia 2016 r. Informują one o tym Komisję.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia 1 lipca 2016 r.

Środki przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odesłania określone są przez państwa członkowskie”.

III. Okoliczności powstania sporu

A. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9. Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2014/61 państwa członkowskie powinny przyjąć i opublikować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r. i powinny o tym informować Komisję.

⁸ Jednakże w przedmiocie wykładni art. 260 ust. 3 TFUE wypowiedziało się już dwóch rzeczników generalnych. Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441) i opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 71). Komisja wycofała skargę w pierwszej sprawie, natomiast druga z nich jest obecnie zawisła przed Trybunałem.

⁹ W tym względzie pragnę zauważyć, że o ile rzecznik generalny M. Wathelet mógł słusznie stwierdzić brak zainteresowania państw członkowskich wykładnią art. 260 ust. 3 TFUE (zob. jego opinia w sprawie Komisja/Polska, C-320/13, EU:C:2014:2441, przypis 3), o tyle stwierdzenia takiego nie można poczynić w niniejszej sprawie, jako że po stronie Królestwa Belgii interweniowało dziesięć państw członkowskich.

¹⁰ Ze względu na brak sporu pomiędzy stronami co do transpozycji treści dyrektywy 2014/61 nie ma potrzeby przytaczania jej przepisów materialnych.

10. Ponieważ Komisja nie została poinformowana w tym terminie o żadnym przepisie krajowym transponującym tę dyrektywę, w dniu 23 marca 2016 r. skierowała do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia.

11. Ponieważ z odpowiedzi Królestwa Belgii wynikało, że w dniu 11 lipca 2016 r. środki transpozycji były przygotowywane, Komisja w dniu 30 września 2016 r. skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywając je do podjęcia niezbędnych kroków w celu zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

12. Po przedłużeniu terminu wyznaczonego Królestwu Belgii na udzielenie odpowiedzi państwo to odpowiedziało na uzasadnioną opinię pismami z dnia 21 lutego i 28 marca 2017 r., informując Komisję, że transpozycja dyrektywy 2014/61 jest w toku. Do tych pism załączono projekty przepisów transponujących, jak również skonsolidowaną wersję zarządzenia z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie robót drogowych w regionie stołecznym Bruksela (Belgia).

13. Komisja uznała, że ma do czynienia z brakiem zarówno pełnej transpozycji dyrektywy 2014/61, jak i informacji o krajowych środkach podjętych w celu pełnej transpozycji tej dyrektywy, i że w konsekwencji Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 13 tej dyrektywy, w rezultacie czego postanowiła w dniu 13 lipca 2017 r. wnieść niniejszą skargę.

B. Postępowanie przed Trybunałem

14. W skardze złożonej w dniu 15 września 2017 r. Komisja zarzuciła Królestwu Belgii, po pierwsze, brak przyjęcia przez nie wszystkich środków niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2014/61, a po drugie, w każdym wypadku, niepoinformowanie o nich Komisji.

15. W odpowiedzi na skargę Królestwo Belgii opisało stopień zaawansowania transpozycji przepisów dyrektywy 2014/61, wskazując, że większość przepisów została już transponowana doprawa belgijskiego, zgodnie z podziałem kompetencji między państwem federalnym, regionami i wspólnotami, zaś w odniesieniu do przepisów, które nie zostały jeszcze transponowane, niezbędne środki zostały podjęte lub są w toku.

16. W replice Komisja wyjaśniła, że pomimo znacznych postępów odnotowanych w transpozycji dyrektywy 2014/61 przez Królestwo Belgii od czasu wniesienia skargi dla pełnej transpozycji tej dyrektywy nadal konieczne jest przyjęcie środków uzupełniających. Konieczność ta została zresztą uznana przez same władze belgijskie. W związku z tym Komisja podtrzymała swoje żądania, choć obniżyła kwotę dziennej okresowej kary pieniężnej, której zapłaty domaga się od Królestwa Belgii.

17. W dniu 5 lutego 2018 r. Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Republika Litewska, Węgry i Republika Austrii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii. W dniu 21 listopada 2018 r. Rumunia została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Belgii.

18. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 22 stycznia 2019 r., rząd belgijski i Komisja przedstawiły swoje uwagi ustne, podobnie jak rządy niemiecki, estoński, hiszpański, francuski, włoski, węgierski, austriacki i rumuński.

IV. Analiza

19. W pierwszej kolejności zbadam kwestię uchybień zarzucanych Królestwu Belgii na podstawie art. 258 TFUE (część A), by następnie przejść do bardziej drażliwej kwestii sankcji pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE (część B).

A. W przedmiocie uchybień na podstawie art. 258 TFUE

20. Komisja zarzuca Królestwu Belgii, że nie dokonało transpozycji przepisów dyrektywy 2014/61 do prawa krajowego do dnia 1 stycznia 2016 r., czyli zgodnie z przewidzianym w art. 13 ust. 1 tej dyrektywy terminem przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do tej dyrektywy, oraz że nie poinformowało o przepisach dokonujących transpozycji.

21. Królestwo Belgii nie kwestionuje tego zarzutu.

22. W związku z tym mamy do czynienia z „uchybieciem niekwestionowanym”: Królestwo Belgii nie dokonało transpozycji dyrektywy 2014/61 w wyznaczonym terminie ani nie przekazało informacji o środkach podjętych w celu transpozycji zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 13 ust. 1 tej dyrektywy.

23. W celu stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jego istnienie należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii¹¹.

24. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2014/61 lub w każdym razie nie informując Komisji o wspomnianych przepisach, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 13 wspomnianej dyrektywy.

B. W przedmiocie sankcji pieniężnej przewidzianej w art. 260 ust. 3 TFUE

25. Kluczowa kwestia w niniejszej sprawie dotyczy bez wątpienia wykładni art. 260 ust. 3 TFUE, to znaczy sposobu, w jaki postanowienie to stosuje się w niniejszej sprawie.

1. W przedmiocie dyrektywy

26. Zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE „dyrektywa wiąże będące jej adresatem państwo członkowskie co do przewidzianego w niej rezultatu, pozostawiając władzom krajowym kompetencje w zakresie wyboru formy i środków”. Ten instrument, właściwy dla systemu prawnego Unii, stanowi mechanizm harmonizacji przepisów krajowych.

¹¹ Zobacz tytułem przykładu wyroki: z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Włochy (C-498/17, EU:C:2019:243, pkt 29, 30); z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Rumunia (C-301/17, niepublikowany, EU:C:2018:846, pkt 42, 43); z dnia 23 listopada 2016 r., Komisja/Francja (C-314/15, niepublikowany, EU:C:2016:887, pkt 28, 29). Stwierdzenie to znalazło odzwierciedlenie w doktrynie, zob. w szczególności H.G. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, 6th ed., Kluwer Law International, La Haye/Londres/New York, 2001, § 1256; M. Pechstein, w: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, pkt 42; a także R. Streinz, w: R. Streinz (red.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3 Aufl., C.H. Beck, Munich, 2018, Artikel 258 AEUV, pkt 34. Należy jednak zauważyć, że w *sentencjach* wyroków Trybunał często posługuje się lakonicznym sformułowaniem „w wyznaczonym terminie”, bez wyjaśniania, czy chodzi o termin wyznaczony przez prawodawcę Unii w dyrektywie, czy też o termin wyznaczony przez Komisję w uzasadnionej opinii.

27. Dyrektywa jest doskonałym i sztandarowym przykładem tego, w jaki sposób krajowe systemy prawne są wzajemnie powiązane z porządkiem prawnym Unii. Prawidłowa transpozycja ma zatem pierwszorzędne znaczenie zarówno dla skuteczności dyrektywy, jak i jej jednolitego stosowania w całej Unii.

28. Dwuetapowa procedura ustawodawcza przewidziana w odniesieniu do dyrektyw wymaga znacznego wysiłku w zakresie kontroli. Z uwagi na to, że dyrektywy muszą być transponowane przez państwa członkowskie, stanowią one źródło nie tylko rozbieżności, lecz również błędów¹². Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że powodzenie drugiego etapu nie jest oczywiste, a do sukcesu transpozycji przez państwo członkowskie często przyczynia się systematyczna kontrola Komisji. W konsekwencji praktyki w dziedzinie transpozycji są przedmiotem stałego nadzoru i oceny statystycznej ze strony Komisji.

29. Co się tyczy transpozycji dyrektyw do prawa krajowego, tradycyjnie rozróżnia się trzy główne rodzaje naruszeń. Pierwszy dotyczy uchybienia obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji (państwo członkowskie nie powiadamia Komisji w wyznaczonym terminie o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy), drugi – braku zgodności (środki podjęte przez państwo członkowskie w celu transpozycji nie są zgodne z wymogami określonymi w dyrektywach Unii), i wreszcie trzeci – nieprawidłowego stosowania (dyrektywa, chociaż formalnie transponowana, nie jest prawidłowo stosowana lub w ogóle nie jest stosowana przez władze krajowe).

30. Należy podkreślić, że sama Komisja stosuje tę klasyfikację¹³.

31. Aby Komisja mogła właściwie wypełnić misję strażniczki traktatów i sprawdzić, czy państwo członkowskie prawidłowo transponowało dyrektywę do prawa krajowego, instytucja ta powinna zatem być informowana o środkach podjętych w celu transpozycji przez państwa członkowskie¹⁴.

32. Często państwa członkowskie nie spełniają wymogów transponowania dyrektyw, a nieprawidłowa transpozycja dyrektyw jest jednym z najczęstszych i najpoważniejszych przypadków nieprawidłowego stosowania prawa Unii w państwach członkowskich¹⁵.

33. W przypadku dyrektyw istnieje obecnie obowiązek odesłania do danej dyrektywy w transponującym ją akcie krajowym. W związku z tym niezależnym obowiązkiem odesłania środki transponujące stają się konieczne, nawet jeśli ustawodawstwo krajowe spełnia już co do istoty wymogi danej dyrektywy. W celu ułatwienia śledzenia transpozycji dyrektywy często nakładają na państwa członkowskie – już od czasów sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony – obowiązek notyfikowania środków podjętych w celu transpozycji¹⁶. Co więcej, w celu ułatwienia kontroli transpozycji Komisja wymaga od państw członkowskich regularnego przedstawiania jej tabeli korelacji, wskazującej, w jaki sposób przetransponowano każdy przepis dyrektywy do prawa krajowego¹⁷.

34. Traktat z Lizbony dodał procedurę przewidzianą w art. 260 ust. 3 TFUE do instrumentów, którymi dysponuje Komisja do celów tej kontroli.

¹² Zobacz U. Haltern, *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3 Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, pkt 872.

¹³ Zobacz w szczególności sprawozdanie Komisji: Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej Sprawozdanie roczne za 2016, 6 lipca 2017 r. [COM(2017) 370 wersja ostateczna], pkt III, s. 18.

¹⁴ Jest to więc moim zdaniem powód, dla którego art. 260 ust. 3 TFUE kładzie szczególny nacisk na brak poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji. Powrócę do tej kwestii poniżej, w ramach analizy dotyczącej art. 260 ust. 3 TFUE.

¹⁵ Zobacz również M. Ruffert, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEU*, 5 Aufl., C.H. Beck, Munich, 2016, Artikel 288 AEUV, pkt 46.

¹⁶ W każdym razie obowiązek zgłoszenia przez państwa członkowskie na żądanie środków transpozycji może zostać wywiedziony od zawsze z art. 4 ust. 3 TUE.

¹⁷ Zobacz w szczególności załącznik do zalecenia Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (Dz.U. 2005, L 98, s. 47), pkt 3.3, i załącznik do zalecenia Komisji z dnia 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku (Dz.U. 2009, L 176, s. 17), pkt 3 lit. f). Taka tabela dołączana jest zresztą do każdego projektu krajowego aktu wykonawczego w momencie przesyłania go do parlamentu lub rządu w celu ułatwienia ich debat, a także do każdej notyfikacji krajowych aktów wykonawczych przekazywanych Komisji.

2. W przedmiocie celu art. 260 ust. 3 TFUE

35. Wydaje mi się, że aby dobrze zrozumieć logikę art. 260 ust. 3 TFUE, trzeba przyjąć szerszą perspektywę i umieścić to postanowienie w jego kontekście historycznym i systemowym.

36. W związku z tym chcę bardzo zwięźle omówić kontrowersyjny cel tego postanowienia.

37. W tym względzie podnoszone są dwie tezy. Z jednej strony teza, zgodnie z którą ustanowiony w tym postanowieniu mechanizm ma na celu bezpośrednie nałożenie sankcji za uchybienie obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji. To właśnie tej tezy bronią w szczególności Komisja¹⁸, część doktryny¹⁹, a także – w sposób dorozumiany – rzecznicy generalni M. Wathelet²⁰ i E. Tanchev²¹. Zgodnie z tym podejściem uchybienie obowiązkowi poinformowania w terminie przewidzianym przez dyrektywę o środkach podjętych w celu transpozycji może jako takie prowadzić do zastosowania sankcji pieniężnych. Obowiązek zapłaty może mieć skutek natychmiastowy, to znaczy od dnia ogłoszenia wyroku, albo w terminie późniejszym, ustalonym przez Trybunał w wyroku.

38. Po drugiej stronie rozłamu istnieje teza, zgodnie z którą mechanizm ustanowiony w art. 260 ust. 3 TFUE ma na celu wymierzenie sankcji za niewykonanie wydanego przez Trybunał wyroku stwierdzającego, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji²². Zgodnie z tym podejściem sankcja pieniężna zasądzona przez Trybunał w wyroku stwierdzającym uchybienie²³ staje się skuteczna dopiero w późniejszym terminie, ponieważ racją bytu tej sankcji pieniężnej jest właśnie niewykonanie tego wyroku. Zwolennicy takiego podejścia twierdzą bowiem, że ratio legis art. 260 ust. 3 TFUE stanowi to, iż sankcje mogą być nałożone na państwo członkowskie natychmiast, to jest w dniu wydania wyroku w sprawie naruszenia, jeśli naruszenie jest oczywiste, czyli jeśli jego ustalenie nie stwarza żadnego problemu. Tylko w takiej sytuacji uzasadnione jest przyspieszenie postępowania przewidzianego w art. 260 ust. 2 TFUE, bez obowiązku zwrócenia się jeszcze raz do Trybunału.

39. Rozumiem, że pierwsze podejście może wydawać się na pierwszy rzut oka bardziej atrakcyjne niż drugie. Jest to w każdym razie podejście intuicyjne dla każdej osoby, która jest zainteresowana – żeby nie powiedzieć, sfrustrowana – bilansem państw członkowskich w dziedzinie transpozycji dyrektyw. Jednakże ze względów, które przedstawię poniżej, jestem przekonany, że właściwe jest podejście drugie.

a) Brzmienie

40. Pierwszych wskazówek dostarcza brzmienie art. 260 ust. 3 TFUE.

18 Zobacz komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. 2011, C 12, s. 1), pkt 6 i 7.

19 Zobacz P. Wennerås, „Making effective use of Article 260 TFEU”, w: J. András, D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, s. 79–98, szczególnie s. 79; I. Kilbey, „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)”, *European Law Review*, 2010, s. 370–386, szczególnie s. 383, 384; M. Pechstein, w: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, pkt 18; a także N. Wunderlich, w: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, pkt 31.

20 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441, pkt 114 i nast.).

21 Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty związane z nieruchomościami mieszkalnymi) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 67 i nast.).

22 Zobacz, in extenso, N. Wahl, L. Prete, „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 2014, s. 170–189, szczególnie s. 175–177. Zobacz również Th. Van Rijn, „Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne”, *Cahiers de droit européen*, 2016, s. 557–589, szczególnie s. 588; a także M. Klamert, „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten”, *Europarecht*, 2018, s. 159–174, szczególnie s. 162.

23 Uchybienie, które dotyczy między innymi braku zgłoszenia środków transpozycji.

41. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z akapitem drugim tego postanowienia „[j]eżeli Trybunał stwierdza, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”. Takie brzmienie pozwala wyciągnąć wniosek, moim zdaniem całkowicie logiczny, że obowiązek zapłaty musi powstawać w terminie późniejszym niż dzień ogłoszenia wyroku. Nie można natomiast wykluczyć wykładni art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z którą obowiązek zapłaty może być zbiegać się w czasie z ogłoszeniem wyroku. Chociaż uważam tę drugą wykładnię za mniej prawdopodobną niż pierwsza, należy stwierdzić, że brzmienie art. 260 ust. 3 TFUE nie jest pozbawione dwuznaczności i nie można uznać, że odpowiedź na nasze pytanie wynika bez cienia wątpliwości z brzmienia tego postanowienia.

b) Systematyka

42. Z systemowego punktu widzenia umiejscowienie rozpatrywanego postanowienia w artykule, który dotyczy wykonania i niewykonania wyroków Trybunału, a mianowicie w art. 260 TFUE, nie zaś zwykłego postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, czyli w art. 258 TFUE, nie może być dziełem przypadku.

43. Postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowi klasyczny „scentralizowany” środek zaskarżenia, służący zapewnieniu wdrożenia prawa Unii przez państwa członkowskie²⁴. W tym celu art. 258 TFUE pozwala Komisji na wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej po bezskutecznym postępowaniu przedsądowym²⁵, podczas gdy art. 259 TFUE – który jest rzadko stosowany – przewiduje analogiczną procedurę²⁶ dostępną dla każdego (innego) państwa członkowskiego²⁷.

44. Artykuł 260 TFUE określa skutki i sposób wykonania wyroków wydanych na podstawie art. 258 i 259 TFUE²⁸.

45. W tym względzie art. 260 ust. 1 TFUE stanowi, że jeśli Trybunał stwierdza, iż państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.

46. Postanowienia art. 258 i 259 TFUE oraz art. 260 ust. 1 TFUE są zresztą identyczne z postanowieniami zapisanymi w traktacie rzymskim z 1957 r.²⁹.

24 Natomiast „zdecentralizowane” wdrażanie prawa Unii przed sądami krajowymi jako sądami powszechnymi odbywa się na bieżąco w drodze interakcji pomiędzy zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału: bezpośredniej skuteczności postanowień dyrektyw, wykładni zgodnej z dyrektywami i powództwa dotyczącego odpowiedzialności państwa.

25 Z brzmienia art. 258 TFUE wynika, że to postępowanie przedsądowe polega co najmniej na wydaniu przez Komisję dwóch dokumentów: wezwania do usunięcia uchybienia („po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag”) oraz uzasadnionej opinii.

26 Oczywiście cel art. 259 TFUE różni się od celu art. 258 TFUE, ponieważ inne państwo członkowskie nie jest, jak Komisja, strażnikiem traktatów.

27 Postępowanie przedsądowe różni się jednak nieco od postępowania przewidzianego w art. 259 TFUE. Jeśli chodzi o różnice między tymi dwiema procedurami zob. N. Wunderlich, w: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7 Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, pkt 8–12.

28 Zobacz U. Ehrlicke, w: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3 Aufl., C.H. Beck, Munich, 2017, Artikel 260 AEUV, pkt 1.

29 Z wyjątkiem tego, że w tych trzech artykułach zmieniono sformułowanie „niniejszy traktat” na „traktaty” i dodano sformułowanie „Unii Europejskiej” po słowach „Trybunał Sprawiedliwości”.

47. Artykuł 260 ust. 2 TFUE, wprowadzony traktatem z Maastricht, dotyczy procedury nakładania sankcji pieniężnych, w przypadku gdy dane państwo członkowskie nie podjęło środków w celu wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego³⁰. Tak zwane postępowanie „w sprawie uchybienia zobowiązaniom w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom” stanowi zatem etap drugi, w tym znaczeniu, że następuje ono dopiero po wydaniu pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

48. Artykuł 260 ust. 3 TFUE, wprowadzony traktatem z Lizbony, który do dzisiaj nie był przedmiotem wyroku Trybunału³¹, stanowi, że jeżeli Komisja wnieśli skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 258 TFUE, 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 nieprzekraczającej kwoty ustalonej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.

49. Wprowadzenie do art. 260 TFUE postanowienia, które reguluje nie wykonanie wyroku, lecz wykonanie zobowiązania egzekwowlanego za pomocą art. 258 TFUE, byłoby sprzeczne z logiką systemu. Artykuł 260 ust. 3 TFUE może zatem dotyczyć wyłącznie niewykonania wyroku wydanego przez Trybunał.

c) Prace przygotowawcze

50. Geneza art. 260 ust. 3 TFUE potwierdza proponowane przeze mnie stanowisko³². U źródeł postanowienia, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, znajdowała się bowiem grupa robocza powołana w ramach Konwentu Europejskiego³³. Jej sprawozdanie końcowe zawiera propozycje³⁴, zgodnie z którymi należało „przyznać Komisji możliwość wniesienia *jednocześnie* (w ramach tego samego postępowania) do Trybunału skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. [258 TFUE] oraz wystąpienia o zastosowanie sankcji. Jeśli na wniosek Komisji Trybunał nałoży na państwo członkowskie sankcję w tym samym wyroku zasądzającym, taka sankcja znajdzie zastosowanie po upływie określonego terminu liczonego od dnia ogłoszenia wyroku³⁵, jeśli pozwane państwo nie wykona wyroku [...]. Taki mechanizm pozwoli na usprawnienie i przyspieszenie postępowania, w szczególności, w sprawie sankcji dotyczących »uchybienia obowiązkowi poinformowania« o środkach krajowych podjętych w celu transpozycji^{36» 37} [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak inne cytaty z tego dokumentu]. Propozycje te zostały niemalże

30 Na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE jeżeli Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może wnieść sprawę do Trybunału po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag. Czyniąc to, wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie wykonało jego wyroku, może nakazać zapłatę ryczałtu lub kary pieniężnej.

31 Zobacz pkt 5 niniejszej opinii.

32 Zobacz także opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 59), w której rzecznik, z innych powodów, doszedł do wniosku odmiennego niż proponowany przeze mnie w niniejszej sprawie.

33 Deklaracja Konwentu Europejskiego z Laeken o przyszłości Europy (przyjęta w dniu 15 grudnia 2001 r.).

34 Cytuję, łącznie z przypisami 35 i 36. Jedyna zmiana dotyczy numeracji tych przypisów.

35 „Zdaniem niektórych wysokość sankcji (okresowej kary pieniężnej) powinna być w tym przypadku obliczana w taki sposób, aby okresowa kara pieniężna miała skutek wsteczny od dnia ogłoszenia wyroku”.

36 „W praktyce odróżnia się przypadki »uchybienia obowiązkowi poinformowania« – zachodzące wtedy, gdy państwo członkowskie nie podjęło w celu transpozycji żadnych środków – od przypadków nieprawidłowej transpozycji – mających miejsce wtedy, gdy środki podjęte w celu transpozycji przez państwo członkowskie nie są, w opinii Komisji, zgodne z odnośną dyrektywą. Proponowany mechanizm nie ma zastosowania do drugiego przypadku”.

37 Zobacz Raport końcowy grupy roboczej dotyczący funkcjonowania Trybunału, opublikowany przez sekretariat Konwentu Europejskiego w Brukseli w dniu 25 marca 2003 r., CONV 636/03, pkt 28, dostępny pod następującym adresem: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf.

dosłownie przyjęte przez prezydium Konwentu Europejskiego³⁸ w projekcie nowego postanowienia³⁹: „[...] Ustęp 3 (nowy) jest owocem propozycji przedstawionej grupie roboczej przez Komisję. Przyznaje on Komisji możliwość wniesienia do Trybunału (w ramach tego samego postępowania) skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. [258 TFUE] oraz wystąpienia o zastosowanie sankcji. Jeśli na wniosek Komisji Trybunał nałoży na państwo członkowskie sankcję w tym samym wyroku zasądającym, taka sankcja znajdzie zastosowanie po upływie określonego terminu liczonego od dnia ogłoszenia wyroku, jeśli pozwane państwo nie wykona wyroku [...]. Taki mechanizm pozwoli na usprawnienie i przyspieszenie w sposób znaczny postępowania w sprawie sankcji dotyczących »uchybienia obowiązkowi poinformowania« o krajowych środkach podjętych w celu transpozycji [...]”.

51. Cytaty te wskazują moim zdaniem jasno, że autorzy art. 260 ust. 3 TFUE zamierzali stworzyć procedurę dotyczącą niewykonania wyroku.

52. Przyznaję w tym względzie większe znaczenie zamiarowi autorów traktatu FUE, którego jasność nie pozostawia moim zdaniem żadnych wątpliwości co do wykładni zaproponowanej przez Komisję w komunikacie w sprawie wykonania art. 260 ust. 3 TFUE. W niniejszym przypadku trudno byłoby mi bowiem dać pierwszeństwo aktowi *soft law*, przyjętemu przez jedną ze stron niniejszego postępowania, przed pracami przygotowawczymi przeprowadzonymi, o czym nie należy zapominać, na bezprecedensowym Konwencie w sprawie przyszłości Europy⁴⁰.

d) Charakter sankcji pieniężnych

53. Mam bardziej fundamentalną uwagę ma temat celu art. 260 ust. 3 TFUE. Sankcje pieniężne w ramach postępowania w sprawie naruszenia według mojej wiedzy nigdy nie były interpretowane w ten sposób, że mają charakter represyjny i stanowią karę za nieprzestrzeganie prawa materialnego Unii.

54. W tym względzie naruszenie w ramach postępowania na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE „nie stanowi już po prostu pierwotnego naruszenia traktatu stwierdzonego przez Trybunał w ramach postępowania na podstawie art. [258 TFUE] (zwanego dalej »naruszeniem pierwotnym«), lecz jest traktowane jak naruszenie złożone, które obejmuje naruszenie pierwotne i wynikające z art. [260 ust. 1 TFUE] naruszenie szczególnego obowiązku wykonania wyroku Trybunału”⁴¹.

55. W szerszej perspektywie logika tego podwójnego naruszenia opiera się na tym, że Unia Europejska jest unią prawa⁴², w której konieczność uwzględnienia wyroków i ich wykonania ma znaczenie zasadnicze.

38 Zobacz: prezydium Konwentu Europejskiego, Articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance [przepisy dotyczące Trybunału Sprawiedliwości i Sądu], opublikowane przez sekretariat Konwentu Europejskiego w Brukseli w dniu 12 maja 2003 r., CONV 734/03, s. 16, dostępny pod następującym adresem: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf.

39 Brzmienie tego nowego postanowienia art. 228 ust. 3, następnie art. III-367 projektu traktatu konstytucyjnego Konwentu, następnie art. III-362 traktatu konstytucyjnego Konferencji Międzynarodowej, następnie art. 260 TFUE z Lizbony, brzmiał następująco: „Jeżeli Komisja wnieśli skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 226, uznając, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą prawodawczą, 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 przychyli się do wniosku Komisji, zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”.

40 Inny punkt widzenia został podniesiony w tym względzie przez S. Gáspára-Szilágiego, „What constitutes »Failure to Notify« National Measures?”, *European Public Law*, 2013, s. 281–294, a w szczególności s. 285, według którego prace przygotowawcze jedynie zwiększają niepewność otaczającą art. 260 ust. 3 TFUE i są sprzeczne z praktyką Komisji.

41 Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Fennelly’ego w sprawie Komisja/Grecja (C-197/98, EU:C:1999:597, pkt 19). Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Komisja/Niemcy (C-95/12, EU:C:2013:333, przypis 50).

42 Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31).

56. Gdyby przyjąć, że brak transpozycji przepisów dyrektywy i uchybienie obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji stanowią same w sobie rację bytu sankcji pieniężnych, byłoby to sprzeczne z rzeczoną logiką podwójnego naruszenia. Sytuację taką charakteryzowałaby zatem pewna niespójność, ponieważ naruszenie obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji ma często lżejszy charakter niż wiele innych naruszeń prawa Unii.

e) Wniosek

57. Artykuł 260 ust. 3 TFUE przewiduje zatem możliwość zastosowania sankcji pieniężnych w ramach procedury przyspieszonej w odniesieniu do sytuacji, z których jasno wynika, że państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom. Postanowienie to ma zasadniczo na celu uniknięcie niepotrzebnego sporu przed Trybunałem przed zastosowaniem sankcji. Celem tej procedury jest uniknięcie drugiej serii postępowań w odniesieniu do zwykłych przypadków uchybienia obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji – ze względów ekonomii procesowej i optymalnej alokacji zasobów. Cel ten został osiągnięty właśnie dzięki art. 260 ust. 3 TFUE, który pozwala Trybunałowi na zastosowanie sankcji począwszy od pierwszego etapu postępowania oraz na ustalenie, że sankcje te odnoszą skutek automatycznie w późniejszym terminie, gdyby wyrok wydany na podstawie art. 258 TFUE nie został wykonany⁴³.

3. W przedmiocie przesłanek wymienionych w art. 260 ust. 3 TFUE

a) Obowiązek poinformowania o środkach transpozycji

58. Ponieważ cel art. 260 ust. 3 TFUE został ustalony, zbadam teraz przesłanki wymienione w tym postanowieniu.

59. Należy zatem dokonać wykładni sformułowania „obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji”. Co dokładnie oznacza sformułowanie, które na pierwszy rzut oka wydaje się jednoznaczne?

60. Można wyróżnić trzy poglądy.

61. Zgodnie z pierwszym poglądem, wyrażonym przede wszystkim przez rząd belgijski, popierany w tym względzie przez rządy występujące w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii, sformułowanie to ma obejmować wyłącznie sytuację, w której państwo członkowskie było całkowicie bierne w odniesieniu do transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, a zatem nie podjęło w wyznaczonym terminie środków w celu transponowania dyrektywy i nie poinformowało o nich Komisji.

62. Komisja broni natomiast drugiego poglądu, zgodnie z którym art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie zarówno w przypadku całkowitego braku transpozycji i poinformowania o środkach podjętych w tym celu, jak i w przypadku częściowej transpozycji i informacji o odnośnych środkach.

⁴³ Zgadzam się w tym względzie z podejściem L. Prete’a, *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, s. 266–270, w szczególności s. 270.

63. Trzeci pogląd został zaprezentowany przez rzeczników generalnych M. Watheleta⁴⁴ i E. Tancheva⁴⁵ i zgodnie z nim art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie do trzech sytuacji, a mianowicie do całkowitego braku poinformowania, do poinformowania o środkach stanowiących transpozycję niepełną i do poinformowania o środkach, które stanowią nieprawidłową transpozycję dyrektywy.

64. Doktryna również jest w tym względzie podzielona⁴⁶.

65. Przyznaję, że nie przekonuje mnie żadna z przedstawionych tez.

66. Przede wszystkim mam poważne wątpliwości co do tez drugiej i trzeciej. Wynikają one z rozszerzającej wykładni art. 260 ust. 3 TFUE i moim zdaniem nie uwzględniają w wystarczający sposób brzmienia, umiejscowienia w traktacie, genezy i celu tego postanowienia.

67. Takie podejścia są moim zdaniem zupełnie niepraktyczne, ponieważ wymagają szczegółowej analizy kwestii, czy zainteresowane państwo członkowskie dokonało transpozycji danej dyrektywy, co jest sprzeczne z celami skuteczności i szybkości postępowania.

68. Rozumiem bowiem, że art. 260 ust. 3 TFUE wprowadza nie tyle przesłankę materialną w postaci niedokonania *transpozycji* dyrektywy, co przesłankę proceduralną⁴⁷ w postaci braku *poinformowania* o środkach podjętych w celu transpozycji.

69. Zdarzeniem powodującym nałożenie na państwo członkowskie zobowiązania do zapłaty okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu jest naruszenie przez zainteresowane państwo członkowskie obowiązku poinformowania. Przedmiotem obowiązku, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, nie jest podjęcie środków w celu transpozycji, lecz poinformowanie o nich⁴⁸. Nie przeczę, że obowiązek poinformowania i obowiązek transpozycji są obowiązkami powiązаныmi, w tym znaczeniu, że obowiązek poinformowania jest elementem wykonania obowiązku dokonania transpozycji⁴⁹. Nie zmienia to jednak jasnego brzmienia art. 260 ust. 3 TFUE, który odnosi się nie do środków podjętych w celu transpozycji jako takich, lecz do informowania o nich.

70. Tak więc brzmienie art. 260 ust. 3 akapit pierwszy TFUE należy rozumieć w ten sposób, że postanowienie to ustanawia jasną granicę uprawnień Komisji do żądania zasądzenia zapłaty sankcji pieniężnej.

44 Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441, pkt 145).

45 Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 71 i nast.).

46 Zobacz w szczególności U. Everling, „Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon”, *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, s. 71–86; N. Wahl, L. Prete, op.cit.; D. Blanc, „Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit”, w: St. Mahieu (éd.), *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, s. 429–461; P. Wennerås, „Making Effective Use of Article 260 TFEU”, w: J. Andrés, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, s. 79–98; Z. Radivojević, N. Raičević, „Financial sanctions against Member States for infringement of EU law”, *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, s. 171–191.

47 Lub formalną.

48 Zobacz również podobnie D. Simon, „Sanctions pécuniaires”, *Revue Europe*, marzec 2011 r., s. 15.

49 Powiązanie to zostało podkreślone w szczególności przez rzecznika generalnego E. Tancheva w opinii w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 48).

71. Sytuacje, w których państwo członkowskie nie informuje Komisji w wyznaczonym terminie o żadnym środku podjętym w celu transpozycji, ponieważ takich środków nie podjęło, są podobne do sytuacji, o których mowa w art. 260 ust. 2 TFUE. W obu tych sytuacjach⁵⁰ stan prawny jest w zasadzie jasny. Nie ma żadnej niepewności prawnej, a w konsekwencji nie istnieje konieczność uzyskania (pierwszego) wyroku wyjaśniającego Trybunału. Natomiast kwestia transpozycji częściowej lub nieprawidłowej nie jest zagadnieniem łatwym, a wręcz przeciwnie⁵¹.

72. W tym kontekście podzielam stanowisko, zgodnie z którym „rozróżnienie między (nie)pełną lub (nie)poprawną transpozycją dyrektywy nie ma racji bytu”⁵².

73. Próba wyznaczenia granicy pomiędzy transpozycją niepełną i transpozycją nieprawidłową nie tylko komplikuje obraz, lecz także wprowadza w błąd⁵³. Transpozycja niepełna jest również z definicji transpozycją nieprawidłową⁵⁴. Ponadto nieprawidłowa transpozycja wynika często z braku środków krajowych realizujących lub odzwierciedlających niektóre części dyrektywy. W większości przypadków nieprawidłowej transpozycji można wskazać mniej lub bardziej istotne części dyrektywy, których brakuje w odnośnych przepisach krajowych.

74. Kluczowy argument zwolenników koncepcji, zgodnie z którą art. 260 ust. 3 TFUE obejmuje nie tylko całkowity brak poinformowania, lecz również niepoinformowanie częściowe, a nawet nieprawidłową transpozycję dyrektywy, oparty jest na skuteczności (*effet utile*): jedynie najszersza możliwa wykładnia art. 260 ust. 3 TFUE jest w stanie zagwarantować, że postanowienie to będzie stanowiło rzeczywiście skuteczny środek służący zapewnieniu terminowej transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie.

75. Taki argument mógłby ewentualnie być przekonujący tylko wtedy, gdyby opierał się na założeniu, zgodnie z którym celem art. 260 ust. 3 TFUE jest wymierzenie sankcji nie za niewykonanie wyroku Trybunału, lecz za uchybienie obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji. W konsekwencji argumenty dotyczące skuteczności nie mogą, moim zdaniem, zostać uwzględnione.

76. Komisja uważa ponadto, że „[j]eżeli 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 [TFUE] nie ma zastosowania”⁵⁵.

77. Chociaż nie chcę w żaden sposób podważać uprawnień dyskrecyjnych Komisji w postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jednak zauważam, że Komisja wydaje się kierować subiektywnymi poglądami państw członkowskich. Postępowanie z art. 258 TFUE⁵⁶ oraz postępowanie z art. 260 TFUE⁵⁷ opierają się jednak na *obiektywnym* stwierdzeniu nieprzestrzegania przez państwo członkowskie jego zobowiązań.

50 Mianowicie art. 260 ust. 2 oraz 3 TFUE.

51 Zobacz także podobnie A. Thiele, „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?“, *Europarecht*, 2010, s. 30–51, szczególnie s. 35.

52 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441, pkt 125–139). Zobacz także opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 70).

53 W doktrynie również podkreślona została trudność w rozgraniczeniu transpozycji nieprawidłowej i transpozycji niepełnej: zob. P. Wennerås, „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?“, *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, s. 145–176, szczególnie s. 167.

54 Zobacz także L. Prete, *op.cit.*, s. 273.

55 Zobacz komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. 2011, C 12, s. 1), pkt 19. Wyróżnienie moje.

56 Zobacz wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja (C-333/99, EU:C:2001:73, pkt 33).

57 Zobacz wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 44).

78. W konsekwencji nie wiem, w jaki sposób można by zaakceptować owo twierdzenie Komisji, które w rzeczywistości wprowadza kryterium subiektywne, prowadzące do nadania postępowaniu z art. 260 TFUE aspektu moralnego⁵⁸. Ponadto przychylenie się do logiki Komisji wymagałoby szczegółowej analizy kwestii merytorycznej, czy dana dyrektywa została przetransponowana, czy nie.

79. Pozostaje pogląd, zgodnie z którym art. 260 ust. 3 TFUE dotyczy wyłącznie sytuacji, w których państwo członkowskie było zupełnie bierne.

80. Pogląd ten, gdyby nie obejmował sytuacji, w których państwo członkowskie jako o „środkach podjętych w celu transpozycji” informuje Komisję o środkach niemających żadnego związku z dyrektywą, która powinna zostać transponowana⁵⁹, nie mógłby mnie przekonać. Taka „symulowana informacja” stanowi bowiem uchybienie obowiązkowi poinformowania. W sytuacji gdy na pierwszy rzut oka i bez głębszego badania okazuje się, że wskazane środki nie mają żadnego związku z dyrektywą, nie można rozsądnie mówić o środkach *podjętych w celu transpozycji* w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE⁶⁰. Jeśli od razu okazuje się, że przedstawione środki nie stanowią w żadnym razie transpozycji, mamy do czynienia z brakiem poinformowania.

81. Dlatego też sytuacja, w której *rzuca się w oczy*, że informacja o środkach transpozycji przekazana Komisji nie ma żadnego związku z przepisami dyrektywy, może zostać uznana za „uchybienie obowiązkowi powiadomienia” w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE⁶¹.

b) Zastosowanie do niniejszego przypadku

82. Pojawia się obecnie pytanie, czy przesłanki określone w art. 260 ust. 3 TFUE zostały w niniejszej sprawie spełnione, to znaczy czy postanowienie to ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

83. Uważam, że nie.

84. Komisja zwraca się do Trybunału o „zobowiązanie Królestwa Belgii, na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, do zapłaty okresowej kary pieniężnej w kwocie 54 639,36 EUR dziennie od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie, z tytułu uchybienia zobowiązaniu do poinformowania o środkach transpozycji dyrektywy [2014/61]”⁶².

85. Kwota ta była stopniowo obniżana w toku postępowania przed Trybunałem w miarę stopniowego transponowania dyrektywy przez Królestwo Belgii.

86. Datą odniesienia dla ustalenia sankcji pieniężnej jest dzień dokonania oceny okoliczności faktycznych przez Trybunał. Tak stanowi utrwalone orzecznictwo Trybunału odnoszące się do art. 260 ust. 2 TFUE⁶³, które, moim zdaniem, znajduje w pełni zastosowanie na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE⁶⁴.

58 Przypominam w tym względzie mądre słowa rzecznika generalnego K. Roemera, który w sprawie Komisja/Francja (7/71, EU:C:1971:107, s. 1035) podkreślił z mocą, że w postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego „nie chodzi o kwestie winy ani moralne, lecz jedynie o doprowadzenie do określonej sytuacji prawnej”.

59 To właśnie tego zagadnienia dotyczy krytyka zawężającej wykładni art. 260 ust. 3 TFUE. Zobacz tytułem przykładu T. Materne, *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Bruxelles 2012, s. 43; St. Van der Jeught, „L'action en manquement »renforcée«: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes”, *Journal de droit européen*, 2011, s. 68–70, szczególnie s. 69.

60 Zobacz również podobnie J. Mańnicki, „Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13”, *Europejski Przegląd Sądowy*, tom 4, 2015, s. 16–23, w szczególności s. 20.

61 Stwierdzenie to powinno pozwolić na uniknięcie sytuacji, w której państwo członkowskie wypełnia obowiązek poinformowania poprzez poinformowanie o środkach krajowych niemających żadnego związku z przepisami dyrektywy. Zobacz również podobnie Th. Van Rijn, op.cit., s. 585.

62 Zobacz pkt 85 skargi Komisji.

63 Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 31); z dnia 18 lipca 2006 r., Komisja/Włochy (C-119/04, EU:C:2006:489, pkt 33); z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 64, 74).

64 Zobacz także podobnie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441, pkt 63).

87. Podczas rozprawy Komisja poinformowała Trybunał, że uważa, iż braki w transpozycji utrzymują się wyłącznie w odniesieniu do regionu stołecznego Brukseli i dotyczą tylko niektórych przepisów, a mianowicie definicji zawartych w art. 2 pkt 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ i 11⁶⁸, art. 4 ust. 5⁶⁹ i art. 8⁷⁰ dyrektywy 2014/61. Biorąc pod uwagę te postępy, Komisja postanowiła zredukować do „1” współczynnik wagi naruszenia i zwraca się do Trybunału o nałożenie na Królestwo Belgii dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 6071,04 EUR.

88. Królestwo Belgii nie kwestionuje zarzucanych mu braków w transpozycji.

89. Ponadto Królestwo Belgii poinformowało Komisję o zrealizowanych już środkach podjętych w celu transpozycji. Jednakże Komisja twierdzi, że rząd ten „uchylił ciężacemu na nim obowiązki poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji” dyrektywy 2014/61.

90. Na podstawie kryteriów, które właśnie opisałem powyżej, jako że wymienione państwo członkowskie informowało stopniowo Komisję o środkach podjętych w celu transpozycji, nie można uznać, że Królestwo Belgii uchyliło ciężacemu na nim obowiązki poinformowania.

91. Wobec tego żądanie Komisji związane z art. 260 ust. 3 TFUE nie może zostać uwzględnione.

4. W przedmiocie sankcji pieniężnych

92. Komisja wnosi do Trybunału o nałożenie na Królestwo Belgii dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 6071,04 EUR.

93. Chociaż nie widzę konieczności wypowiedzenia się w przedmiocie dokładnego obliczenia dziennej okresowej kary pieniężnej w ramach niniejszej sprawy, ponieważ jestem zdania, że art. 260 ust. 3 TFUE nie ma zastosowania w niniejszym przypadku, to na wypadek, gdyby Trybunał doszedł do wniosku, iż art. 260 ust. 3 TFUE ma w niniejszym przypadku zastosowanie, sformułuję jednak dwie krótkie uwagi ogólne dotyczące sankcji pieniężnych.

94. Celem sankcji pieniężnych jest skłonienie państwa członkowskiego przestrzegania prawa Unii i zapobieganie nowym naruszeniom⁷¹. Sankcje te nie mają celu moralnego, lecz pragmatyczny.

95. Na wstępie należy zaznaczyć, że *generalnie*⁷² zasady określone w odniesieniu do art. 260 ust. 2 TFUE mają zastosowanie również do art. 260 ust. 3 TFUE⁷³. W tym względzie mam dwie następujące uwagi.

65 „Wewnątrzbudynkowa infrastruktura techniczna”.

66 „Wewnątrzbudynkowa infrastruktura techniczna przystosowana do szybkich łączy”.

67 „Generalne prace remontowe”.

68 „Punkt dostępu”.

69 Stanowiący, że państwa członkowskie nakładają na operatorów sieci obowiązek uwzględnienia uzasadnionych wniosków o umożliwienie inspekcji na miejscu w odniesieniu do określonych elementów ich infrastruktury technicznej.

70 Stanowiący, że państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie nowo wznoszone budynki i budynki podlegające generalnym pracom remontowym były wyposażone w infrastrukturę techniczną przystosowaną do szybkich łączy i punkty dostępu.

71 Zobacz również A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2011, s. 91.

72 Jak wyjaśnię poniżej, jeden z wyjątków może dotyczyć niniejszej sprawy.

73 Zobacz także podobnie S. Peers, „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon”, *European Law Review*, vol. 18, 2012, s. 33–64, szczególnie s. 45.

96. W pierwszej kolejności, zważywszy, że art. 260 ust. 3 TFUE, podobnie jak art. 260 ust. 2 TFUE, dotyczy nałożenia na państwo członkowskie sankcji za niewykonanie wyroku Trybunału, Komisja może w ramach tych dwóch ustępów zastosować ten sam sposób obliczania kar pieniężnych⁷⁴. W każdym wypadku Trybunał nie jest związany propozycjami Komisji ani w zakresie dotyczącym nałożenia sankcji⁷⁵, ani w odniesieniu do sposobu jej obliczenia⁷⁶.

97. W drugiej kolejności pojawia się pytanie, czy orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE, dotyczące tego, czy Trybunał może zastosować sankcję pieniężną, której Komisja nie zażądała, można przenieść na grunt art. 260 ust. 3 TFUE⁷⁷.

98. Uważam, że nie.

99. Artykuł 260 ust. 3 TFUE bowiem, w odróżnieniu od art. 260 ust. 2 TFUE, został wzbogacony o ważny element: owo ostatnie postanowienie stanowi, że Trybunał może nałożyć na państwo członkowskie sankcję pieniężną „w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję”⁷⁸. Nawet jeśli art. 260 ust. 3 TFUE nie wspomina o wyborze sankcji pieniężnej, jaka ma zostać zastosowana, lecz wyłącznie o jej wysokości⁷⁹, sformułowanie to ma wpływ na wybór sankcji pieniężnej. Aby zilustrować moją wypowiedź: Komisja żąda nałożenia okresowej kary pieniężnej w wysokości 6071,04 EUR. Gdyby Trybunał postanowił oprócz dziennej okresowej kary pieniężnej zastosować ryczałt, w jaki sposób mógłby to uczynić „w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję”? Poprzez obniżenie okresowej kary pieniężnej? Ponieważ chodzi o dzienną okresową karę pieniężną, której ostateczna kwota wpłacona przez państwo członkowskie zależy od czasu trwania (kontynuacji) naruszenia po terminie ustalonym przez Trybunał w wyroku, jaka jest wysokość tej kwoty? Nie jest ona możliwa do określenia.

100. Rozumiem zatem wyrażenie „w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję” w ten sposób, że art. 260 ust. 3 TFUE przyznaje Trybunałowi uprawnienie w zakresie sankcji pieniężnych, z ogólnym zakazem zastosowania surowszej sankcji⁸⁰.

V. W przedmiocie kosztów

101. Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ żądania zarówno Komisji, jak i Królestwa Belgii zostały uwzględnione częściowo, należy postanowić, że pokryją one własne koszty.

74 Zobacz także podobnie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, EU:C:2014:2441, pkt 146 i nast.) i opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 73).

75 Do Trybunału należy dokonanie w każdej sprawie oceny, jakie sankcje pieniężne należy orzec w świetle okoliczności danego przypadku – zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 115).

76 Propozycje Komisji nie mogą przy tym wiązać Trybunału i stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia. Podobnie wytyczne, takie jak te zawarte w komunikatach Komisji, nie wiążą Trybunału, lecz przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez Komisję – zob. wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 41).

77 Wiadome jest, że Trybunał orzekł, iż oceny możliwości nałożenia sankcji finansowej i wyboru sankcji najbardziej właściwej w okolicznościach konkretnej sprawy dokonać można wyłącznie w świetle ustaleń Trybunału zawartych w wyroku, jaki wydaje on na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, a zatem kwestie te nie należą do domeny politycznej – zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 90, 91).

78 Wyróżnienie moje.

79 Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Hiszpania (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Kredyty mieszkaniowe) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 77).

80 Zobacz także podobnie L. Prete, op.cit., s. 282; N. Półtorak, w: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2012, Artykuły 223–358, pkt 260.7.

102. Zgodnie z art. 140 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem rządy niemiecki, estoński, irlandzki, hiszpański, francuski, włoski, litewski, węgierski, austriacki i rumuński winny pokryć własne koszty.

VI. Wnioski

103. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Nie ustanawiając w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/61/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie środków mających na celu zmniejszenie kosztów realizacji szybkich sieci łączności elektronicznej, a w każdym razie nie informując Komisji o takich przepisach, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie ciążyą na nim na mocy art. 13 wskazanej dyrektywy.
- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.
- 3) Komisja i Królestwo Belgii pokrywają własne koszty.
- 4) Rządy niemiecki, estoński, irlandzki, hiszpański, francuski, włoski, litewski, węgierski, austriacki i rumuński pokrywają własne koszty.