



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 1 lipca 2021 r.¹

Sprawa C-51/20

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Greckiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Skarga na podstawie art. 260 TFUE –
Kary pieniężne – Metoda obliczania – Współczynnik „n” – Uwzględnienie znaczenia
instytucjonalnego państwa członkowskiego

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE jeżeli Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, wydane na podstawie ust. 1 tego artykułu, może ona wnieść do Trybunału skargę w celu uzyskania nałożenia na to państwo członkowskie kar pieniężnych w postaci okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu, przy czym pierwsza z nich ma na celu ukaranie za kontynuowanie naruszenia po wydaniu wyroku stwierdzającego uchybienie, druga zaś ma na celu skłonienie państwa członkowskiego do zaniechania ponownego naruszenia². W skardze, w której Komisja wnosi do Trybunału sprawę przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, określa ona wysokość tych kar, jaką uznaje za odpowiednią do okoliczności. W celu ustalenia tej kwoty Komisja stosuje metodę obliczania przedstawioną ostatnio w komunikacie z dnia 12 grudnia 2005 r.³ (zwanym dalej „komunikatem z 2005 r.”). Ta metoda obliczania uwzględnia – wraz z innymi elementami, takimi jak waga i czas trwania naruszenia – zdolność płatniczą państwa członkowskiego dopuszczającego się naruszenia, wyrażoną w tak zwanym *współczynniku „n”*. Jak zostanie to dokładniej przedstawione poniżej, obliczenie współczynnika „n” opierało się początkowo na dwóch elementach składowych: po pierwsze, na produkcie krajowym brutto (PKB) danego państwa członkowskiego, a po drugie, na liczbie głosów, jaką państwo to dysponowało w Radzie w głosowaniu większością kwalifikowaną. W następstwie wejścia w życie w dniu 1 kwietnia 2017 r. nowego systemu obliczania większości

¹ Język oryginału: włoski.

² Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nałożenie okresowej kary pieniężnej jest co do zasady uzasadnione tylko wówczas, gdy uchybienie wynikające z niewykonania wcześniejszego wyroku ciągle trwa do czasu badania okoliczności faktycznych przez Trybunał. Zobacz między innymi wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Włochy (C-251/17, niepublikowany, EU:C:2018:358, pkt 64). W przedmiocie możliwości połączenia w tym samym wyroku dwóch rodzajów kar, to znaczy okresowych kar pieniężnych i ryczałtu, w świetle ich odmiennych i uzupełniających się celów zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 80–86).

³ Komunikat Komisji – Stosowanie art. 228 traktatu WE, SEC(2005) 1658 (Dz.U. 2007, C 126, s. 15). Po wejściu w życie traktatu z Lizbony komunikat ten został rozszerzony przez Komisję na procedury uregulowane w art. 260 ust. 2 TFUE (zob. podobnie komunikat Komisji z dnia 15 lutego 2011 r. – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE, Dz.U. 2011, C 12, s. 1, pkt 4).

kwalifikowanej w Radzie, przewidzianego w art. 16 ust. 4 TUE, Trybunał uznał w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja⁴ (zwanym dalej „wyrokiem z dnia 14 listopada 2018 r.”), że zasada podwójnej większości, na której opiera się ten system, nie ma bezpośredniego zastosowania do mechanizmu obliczania kar nakładanych na państwa członkowskie w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i w związku z tym nie może zastąpić poprzedniego systemu ważenia głosów, na którym opierało się dotychczas obliczanie współczynnika „n”. Komisja przyjęła zatem w 2019 r. nowy komunikat⁵ (zwany dalej „komunikatem z 2019 r.”), w którym zmieniła element składowy współczynnika „n”, który nie jest związany z PKB, zastępując zasadniczo kryterium liczby głosów w Radzie innym kryterium liczby przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich.

2. Kwoty kar, które Komisja proponuje Trybunałowi nałożyć na Republikę Grecką w ramach niniejszej skargi wniesionej na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, zostały określone przy zastosowaniu tej nowej metody obliczania współczynnika „n”.

3. W rzeczonyj skardze Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, ponieważ nie podjęła wszystkich środków koniecznych do wykonania wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., Komisja/Grecja⁶ (zwanego dalej „wyrokiem stwierdzającym uchybienie”). Komisja wnosi również do Trybunału o zasądzenie od Republiki Greckiej zapłaty, po pierwsze, dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 26 697,89 EUR, poczynawszy od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia pełnego wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie, a po drugie, ryczałtu, którego wysokość wynika z pomnożenia kwoty dziennej wynoszącej 3709,23 EUR przez liczbę dni, które upłynęły od dnia ogłoszenia tego wyroku do dnia zakończenia naruszenia lub, w braku położenia kresu naruszeniu, od dnia ogłoszenia rzeczonyj wyroku do dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie. Wreszcie Komisja wnosi do Trybunału o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

4. W swojej skardze Komisja wyjaśnia, że zgodnie z metodą obliczania przewidzianą w komunikacie z 2005 r. okresową karę pieniężną, którą, jak proponuje, Trybunał ma nałożyć na Republikę Grecką za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku stwierdzającego uchybienie, oblicza się poprzez pomnożenie jednolitej ryczałtowej stawki bazowej ustalonej na 3116 EUR⁷ przez współczynnik wagi naruszenia wynoszący 7 – określony z uwzględnieniem znaczenia przepisów prawa Unii będących przedmiotem naruszenia, konsekwencji naruszenia dla interesów publicznego i prywatnego, porównania z porównywalnymi uchybieniami oraz innych czynników łagodzących i obciążających – a także przez współczynnik czasu trwania naruszenia, wynoszący 2,4, odpowiadający liczbie 24 miesięcy pomiędzy dniem 9 listopada 2017 r., w którym wydano wyrok stwierdzający uchybienie, a dniem 27 listopada 2019 r., w którym Komisja wniosła skargę do Trybunału. Uzyskana w ten sposób kwota została pomnożona przez współczynnik „n”, obliczony zgodnie z metodą przedstawioną w komunikacie z 2019 r. i ustalony dla Republiki Greckiej na 0,51⁸.

⁴ C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 136–142.

⁵ Komunikat Komisji – Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i [dziennych] okresowych kar pieniężnych proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2019, C 70, s. 1).

⁶ C-481/16, niepublikowany, EU:C:2017:845.

⁷ Komunikat Komisji – Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z dnia 13 września 2019 r. (Dz.U. 2019, C 309, s. 1).

⁸ Zgodnie z komunikatem Komisji przywołanym w przypisie 7 do niniejszej opinii.

5. W odniesieniu do kwoty ryczałtu Komisja wyjaśnia, że zgodnie z metodą obliczania przewidzianą w komunikacie z 2005 r. została ona określona na podstawie kwoty dziennej, odpowiadającej jednolitej ryczałtowej stawce bazowej, ustalonej na 1039 EUR⁹, pomnożonej przez współczynnik wagi naruszenia wynoszący 7 i współczynnik „n” wynoszący 0,51. Zgodnie z propozycją Komisji całkowita kwota ryczałtu, jaki należy nałożyć na Republikę Grecką, nie może być niższa niż kwota minimalna, która dla tego państwa członkowskiego została ustalona na 135 820 824,35 EUR¹⁰.

6. W swojej skardze Komisja podkreśla, że kary pieniężne nakładane na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE powinny być ustalane z uwzględnieniem nie tylko zdolności płatniczej państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, a zatem jego PKB, lecz również jego znaczenia instytucjonalnego w Unii. Zdaniem Komisji odrzucone przez Trybunał w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r. kryterium oparte na liczbie głosów każdego państwa członkowskiego w Radzie powinno zostać zastąpione nowym kryterium korygującym stosowanie metody obliczania opartej wyłącznie na PKB, tak aby zachować równowagę między zdolnością płatniczą a znaczeniem instytucjonalnym państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, jak i uniknąć sytuacji, w której nadmierne różnice między współczynnikami przyznanymi każdemu państwu członkowskiemu prowadziłyby do nieuzasadnionych nierówności w traktowaniu.

7. W odpowiedzi na skargę Republika Grecka wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania. Republika Grecka uważa, że kary pieniężne zaproponowane przez Komisję nie są ani uzasadnione, ani proporcjonalne. Jednakże w przypadku gdyby Trybunał uznał za konieczne ukaranie uchybienia, Republika Grecka zgadza się z Komisją co do tego, że współczynnik „n” i ogólnie kwota kar powinna odzwierciedlać nie tylko zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego, lecz także jego znaczenie instytucjonalne. Zdaniem Republiki Greckiej kryterium przyjęte przez Komisję w komunikacie z 2019 r., oparte na liczbie mandatów w Parlamencie, pozwala na odpowiednie uwzględnienie tego ostatniego elementu.

8. Komisja i Republika Grecka zostały wezwane przez Trybunał w ramach środków organizacji postępowania do udzielenia odpowiedzi na piśmie na niektóre pytania dotyczące między innymi sposobu określenia współczynnika „n” przedstawionego w komunikacie z 2019 r.

9. Niniejsza opinia dotyczy wyłącznie kwestii znaczenia, do celów nałożenia odstraszących i proporcjonalnych kar, elementu, jakim jest znaczenie instytucjonalne w Unii ukaranego państwa członkowskiego, wyrażone w szczególności przez liczbę mandatów w Parlamencie Europejskim przydzieloną temu państwu członkowskiemu.

⁹ Zgodnie z komunikatem Komisji przywołanym w przypisie 7 do niniejszej opinii.

¹⁰ Zgodnie z komunikatem Komisji przywołanym w przypisie 7 do niniejszej opinii.

II. Analiza

A. Współczynnik „n” przed wyrokiem z dnia 14 listopada 2018 r.

1. Komunikat z 2005 r.

10. Współczynnik „n” pojawił się po raz pierwszy w komunikacie Komisji z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie obliczania okresowej kary pieniężnej¹¹ (zwanym dalej „komunikatem z 1997 r.”). Komunikat z 2005 r. rozszerzył jego stosowanie również na obliczanie ryczałtu¹². Współczynnik „n”, zdefiniowany jako „niezmienny współczynnik dla danego państwa”¹³, był w komunikacie z 2005 r., podobnie jak wcześniej w komunikacie z 1997 r., uregulowany w oddzielnej sekcji, zatytułowanej „Uwzględnienie możliwości finansowych [zdolności płatniczej] państwa członkowskiego”¹⁴. Jego cel jest związany z potrzebą zapewnienia odstraszającego skutku kary. Z punktu widzenia Komisji pozwala on na ustalenie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu na wystarczająco wysokim poziomie, aby wyrzucić na państwo członkowskie nacisk, który, po pierwsze, skłoni je do zaprzestania naruszenia¹⁵, a po drugie, do zaniechania ponownego naruszenia¹⁶.

11. W komunikacie z 2005 r., podobnie jak już w komunikacie z 1997 r., współczynnik „n” został opisany jako równy „średniej geometrycznej opartej z jednej strony na produkcie krajowym brutto (PKB) danego państwa członkowskiego, z drugiej strony na liczbie głosów w Radzie”. Został on obliczony jako pierwiastek kwadratowy iloczynu dwóch współczynników, z których pierwszy stanowi stosunek między PKB danego państwa członkowskiego a PKB Luksemburga, a drugi – stosunek między liczbą głosów, jakimi każde państwo członkowskie dysponowało w Radzie zgodnie z ważeniem głosów przewidzianym w art. 148 traktatu WE a liczbą głosów, jakimi dysponował Luksemburg¹⁷. Zdaniem Komisji zastosowanie tego wzoru pozwoliło na uzyskanie rozsądnej rozpiętości między współczynnikami przyznanymi poszczególnym państwom członkowskim, wynoszącej od 0,36 do 25,40¹⁸.

12. Komisja zastrzegła sobie prawo do zmiany współczynnika „n” w razie wystąpienia istotnych rozbieżności w stosunku do stanu rzeczywistego lub zmiany systemu ważenia głosów w Radzie, a także do aktualizacji tego czynnika okresowo, w szczególności ze względu na wyższy niż zakładano wzrost PKB w nowych państwach członkowskich¹⁹. Zasady, na podstawie których

¹¹ Komunikat Komisji – Metoda obliczania okresowej kary pieniężnej przewidzianej w art. 171 traktatu WE (Dz.U. 1997, C 63, s. 2). Komunikat ten stanowił wyjaśnienie i uzupełnienie komunikatu Komisji – Metoda obliczania okresowej kary pieniężnej przewidzianej w art. 171 traktatu WE z dnia 5 czerwca 1996 r., pierwszego w porządku chronologicznym (Dz.U. 1996, C 242, s. 6), w którym określono jedynie niektóre wskazówki dotyczące obliczania okresowej kary pieniężnej.

¹² Zobacz komunikat z 2005 r., pkt 20.

¹³ Zobacz komunikat z 1997 r., sekcja 1.

¹⁴ Chodzi o sekcję 4 komunikatu z 1997 r. i sekcję D komunikatu z 2005 r.

¹⁵ Kara powinna zatem być wyższa od korzyści, jakie państwo członkowskie czerpie z naruszenia. Zobacz komunikat z 1997 r., sekcja 4, i komunikat z 2005 r., pkt 18.

¹⁶ Komunikat z 2005 r., pkt 18.

¹⁷ Wzór jest następujący: $\sqrt{\frac{PKB_n}{PKB_{Lux}} \times \frac{g_{i,n}}{g_{i,Lux}}}$. Zobacz pkt 18 i przypis 18 do komunikatu z 2005 r. W komunikacie z 1997 r. PKB i liczba głosów w Radzie każdego państwa pozostawały w związku odpowiednio z najniższym PKB oraz minimalną liczbą głosów wśród 15 państw członkowskich.

¹⁸ Zobacz komunikat z 2005 r., pkt 18.1.

¹⁹ Zobacz komunikat z 2005 r., pkt 18.2.

dokonywa się aktualizacji danych w zależności od zmian PKB i inflacji w poszczególnych państwach członkowskich, są wskazane w komunikacie z 2010 r.²⁰. Zgodnie z tym ostatnim komunikatem począwszy od 2011 r. aktualizacja ta jest przeprowadzana corocznie²¹.

2. Orzecznictwo

13. Inicjatywa Komisji polegająca na ustanowieniu wytycznych w celu określenia sposobów obliczania kar pieniężnych nakładanych w przypadku uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego została od początku pozytywnie przyjęta przez Trybunał, który podkreślił, że takie „przykładowe reguły” przyczyniają się do zagwarantowania, że działanie Komisji będzie opierać się na kryteriach przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa²². Trybunał potwierdził również co do istoty zasady, na których opierają się te wytyczne, wskazując – zgodnie z tym, co wynika z późniejszych komunikatów Komisji – czas trwania i wagę naruszenia oraz zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego jako podstawowe kryteria, które należy uwzględnić w celu zapewnienia, że nakładane kary wywrą odpowiedni nacisk, będą odpowiednie do okoliczności i proporcjonalne do popełnionego naruszenia w celu jednolitego i skutecznego stosowania prawa Unii²³.

14. Jeśli chodzi w szczególności o współczynnik „n”, już od czasu jego pierwszego sformułowania w komunikacie z 1997 r. Trybunał zatwierdził zarówno jego cel, jak i kryteria jego określenia, uściślając, że „propozycja Komisji, aby uwzględnić zarówno [PKB] danego państwa członkowskiego, jak i liczbę głosów, jakimi państwo to dysponuje w Radzie, jest właściwa, ponieważ pozwala uwzględnić zdolność płatniczą tego państwa członkowskiego przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi”²⁴. W niektórych, raczej sporadycznych przypadkach, które nie wystąpiły po 2009 r., przy ponownym obliczaniu kwoty okresowej kary pieniężnej nakładanej na państwo członkowskie dopuszczające się uchybienia Trybunał, w świetle dokonanych przez siebie ustaleń dotyczących czasu trwania i wagi naruszenia, sam zastosował mnożnik odpowiadający współczynnikowi „n” przyznanemu przez Komisję temu państwu członkowskiemu²⁵, aktualizując go w razie potrzeby w celu uwzględnienia bardziej aktualnych danych dotyczących w szczególności zmian PKB owego państwa²⁶. Mówiąc ogólniej, Trybunał konsekwentnie potwierdzał, w obliczu krytyki ze strony państw członkowskich dopuszczających się uchybienia dotyczącej oceny ich zdolności płatniczej

²⁰ Zobacz komunikat z dnia 20 lipca 2010 r. (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ Ostatnia korekta danych przed przyjęciem komunikatu z 2019 r. miała miejsce w 2017 r. (Dz.U. 2017, C 431, s. 3). W komunikacie z 2011 r. (Dz.U. 2011, C 12, s. 1, pkt 24) Komisja stwierdziła, że w odniesieniu do kar zaproponowanych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE zastosuje tę samą metodę obliczania, którą przedstawiła w komunikacie z 2005 r.

²² Zobacz wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 87).

²³ Zobacz, w odniesieniu do okresowych kar pieniężnych, wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 92) oraz niedawny wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 63); w odniesieniu do ryczałtu zob. między innymi wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 81) oraz niedawny wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73).

²⁴ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 88); z dnia 25 listopada 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 59); z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 109); z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 65). W wyroku z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 48) Trybunał doprecyzował swoją ocenę adekwatności metody ustalania współczynnika „n”, wyjaśniając, że metoda ta stanowi „co do zasady” odpowiedni sposób odzwierciedlenia zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego.

²⁵ Zobacz wyroki: z dnia 25 listopada 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 59, 60); z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 110); z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja (C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 76); z dnia 4 czerwca 2009 r., Komisja/Grecja (C-109/08, EU:C:2009:346, pkt 43).

²⁶ Zobacz przykładowo wyrok z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 49), w którym Trybunał podwyższył współczynnik odpowiadający współczynnikowi „n” przypisanemu Republice Portugalskiej.

dokonanej przez Komisję lub nawet niezależnie od przedstawienia takich zarzutów, konieczność uwzględnienia rozwoju inflacji i PKB danego państwa członkowskiego „według stanu na moment przeprowadzania przez Trybunał analizy okoliczności faktycznych sprawy”²⁷. Trybunał wzięł również pod uwagę zmniejszoną zdolność płatniczą, na którą powołało się dane państwo członkowskie w kontekście kryzysu gospodarczego²⁸.

B. Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r.

15. Jak wspomniano powyżej, w wyroku z dnia 14 listopada 2018 r. Trybunał zbadał wpływ zmiany systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie na określenie współczynnika „n” zgodnie z regułami określonymi w komunikacie z 2005 r. Republika Grecka, przeciwko której Komisja wniosła do Trybunału skargę w sprawie zakończonej tym wyrokiem, twierdziła między innymi, że w wyniku rzeczony zmiany, która – jak już wspomniano – wprowadziła system podwójnej większości dla obliczania większości kwalifikowanej zamiast poprzedniego systemu ważenia głosów²⁹, państwa członkowskie, których PKB i ludność są porównywalne z jej PKB i ludnością, doznały poważnej utraty wpływu w Radzie. Komisja ze swej strony utrzymywała, że przewidziane przed reformą ważenie głosów w Radzie nadal stanowiło racjonalny, choć obecnie „historyczny” parametr odniesienia, w szczególności w zakresie, w jakim pozwalało ono na utrzymanie akceptowalnego zróżnicowania między państwami członkowskimi.

16. Nawiązując do opinii rzecznika generalnego M. Watheleta³⁰ w tej kwestii, Trybunał uznał, że nowy system podwójnej większości nie dostarcza zadowalających kryteriów określania w odpowiedni sposób zdolności płatniczej państw członkowskich oraz że w tym celu należy oprzeć się na PKB jako „czynnikiem dominującym”³¹. Trybunał wskazał ponadto, że w swoim orzecznictwie po dniu 1 kwietnia 2017 r. uwzględniał on jedynie PKB danego państwa członkowskiego, podkreślając w ten sposób jeszcze bardziej swój zamiar nadania temu parametrowi pierwszorzędного znaczenia od czasu reformy systemu obliczania większości kwalifikowanej w Radzie³².

²⁷ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania (C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 131); z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Irlandia (C-279/11, niepublikowany, EU:C:2012:834, pkt 78, 79); z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 104); z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia (C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 78); z dnia 7 września 2016 r., Komisja/Grecja (C-584/14, EU:C:2016:636, pkt 81); z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Grecja (C-328/16, EU:C:2018:98, pkt 101); z dnia 12 marca 2020 r., Komisja/Włochy (Pomoc przyznana bezprawnie sektorowi hotelarskiemu na Sardynii) (C-576/18, niepublikowany, EU:C:2020:202, pkt 158, 159); oraz niedawny wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 83).

²⁸ Zobacz między innymi wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Irlandia (C-374/11, niepublikowany, EU:C:2012:827, pkt 44).

²⁹ Artykuł 16 ust. 4 TUE stanowi, że od dnia 1 listopada 2014 r. „większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż piętnastu z nich, reprezentujących państwa członkowskie, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności Unii”. Zgodnie z art. 3 ust. 2 protokołu 36 w sprawie postanowień przejściowych reforma ta weszła ostatecznie w życie w dniu 1 kwietnia 2017 r.

³⁰ Opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Grecja (C-93/17, EU:C:2018:315, pkt 137–140).

³¹ Zobacz wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., pkt 139, 142.

³² Trybunał przywołuje wyroki z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Grecja (C-328/16, EU:C:2018:98) oraz z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Włochy (C-251/17, niepublikowany, EU:C:2018:358), chociaż w żadnej z tych spraw kwestia wpływu reformy systemu obliczania większości kwalifikowanej w głosowaniach w Radzie nie została podniesiona, przynajmniej wyraźnie, przez strony. W szczególności w pierwszym z tych dwóch wyroków Trybunał ograniczył się, podobnie jak w innych przypadkach, do stwierdzenia konieczności uwzględnienia przedstawionych przez dane państwo członkowskie zaktualizowanych danych dotyczących zmian PKB tego państwa (zob. wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Grecja, C-328/16, EU:C:2018:98, pkt 101). W drugim z owych wyroków oraz w innych wydanych przed wyrokiem z dnia 14 listopada 2017 r. stwierdzenie, zgodnie z którym zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego musi uwzględniać niedawne zmiany PKB tego państwa, nabiera bardziej ogólnego charakteru, choć bez wyraźnego wskazania wyłącznego charakteru tego kryterium [zob., poza wyrokiem z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Włochy (C-251/17, niepublikowany, EU:C:2018:358, pkt 81), wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania (C-205/17, niepublikowany, EU:C:2018:606, pkt 63)].

C. Współczynnik „n” po wyroku z dnia 14 listopada 2018 r.

1. Komunikat z 2019 r.

17. W odpowiedzi na wezwanie wystosowane przez rzecznika generalnego M. Watheleta w opinii w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 14 listopada 2018 r.³³, oraz w celu zastosowania się do tego wyroku Komisja przyjęła komunikat z 2019 r. W komunikacie tym wyjaśnia, że jedynie połączenie zdolności płatniczej i „znaczenia instytucjonalnego” danego państwa członkowskiego, to znaczy jego „sobie właściw[ej] wartoś[ci] w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej”³⁴, pozwala zapewnić równowagę między odstrasżającą skutecznością a proporcjonalnością kar, które instytucja ta proponuje w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o których mowa w art. 260 ust. 2 i 3 TFUE. Zdaniem Komisji równowaga ta zostałaby zachwiana, w przypadku gdyby przyjęto PKB jako jedyny element obliczenia, ponieważ chodzi o parametr odzwierciedlający wyłącznie wymiar gospodarczy państw członkowskich. Stosowanie wyłącznie PKB spowodowałoby w szczególności, że różnica między najniższą i najwyższą wartością współczynnika „n” zwiększyłaby się z 55 do 312 oraz że nastąpiłby znaczny wzrost kwot proponowanych kar w przypadku ponad jednej trzeciej państw członkowskich³⁵. Głównym celem, który przyświecał Komisji przy wydawaniu komunikatu z 2019 r., jest zatem utrzymanie kwot proponowanych kar w wartościach możliwie jak najbardziej zbliżonych do wartości wynikających z poprzedniej metody obliczania.

18. Na podstawie tych rozważań Komisja przedstawia nową metodę obliczania współczynnika „n”, która polega na uwzględnieniu dwóch elementów: PKB oraz liczby przedstawicieli wybieranych do Parlamentu w poszczególnych państwach członkowskich³⁶. Ta nowa metoda obliczania wiąże się z rezygnacją ze współczynnika „n” Luksemburga jako wartości odniesienia³⁷ i zastąpieniem go średnią dwóch zastosowanych parametrów (PKB i liczby przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego). Współczynnik „n” odpowiada zatem średniej geometrycznej obliczonej przy zastosowaniu pierwiastka kwadratowego iloczynu dwóch współczynników, przy czym pierwszym z nich jest stosunek między PKB danego państwa członkowskiego a średnim PKB Unii³⁸, a drugim – stosunek między liczbą przedstawicieli wybieranych do Parlamentu w tym państwie członkowskim a liczbą przedstawicieli wybieranych we wszystkich państwach członkowskich³⁹.

19. Komisja wyjaśnia jednak, że zastosowanie nowych parametrów bez żadnego dostosowania prowadzi do uzyskania wartości odniesienia dla współczynnika „n”, która jest znacznie niższa niż wartość dotychczas stosowana. Komisja uważa zatem, że w celu zapewnienia, by kwoty, które proponuje Trybunałowi, pozostawały proporcjonalne i wystarczająco odstrasżające, konieczne

³³ C-93/17, EU:C:2018:315, przypis 65.

³⁴ Zobacz komunikat z 2019 r., pkt 2, s. 2.

³⁵ Zobacz komunikat z 2019 r., s. 2.

³⁶ Komisja odsyła w odniesieniu do obecnej kadencji do art. 3 decyzji Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r., zob. komunikat z 2019 r., przypis 11.

³⁷ Wybór ten dotyczy okresu, w którym Luksemburg był krajem z najniższym łącznym PKB spośród państw członkowskich.

³⁸ Zastosowany wzór jest następujący:
$$n = \sqrt{\frac{\text{PKB państwa}}{\text{średnie PKB Unii}} \times \frac{\text{liczba państw}}{\text{liczba przedstawicieli państwa}}}$$

³⁹ W komunikacie z 2019 r. Komisja wzięła pod uwagę Unię liczącą 28 państw członkowskich.

jest zastosowanie współczynnika korygującego w wysokości 4,5 do standardowych kwot ryczałtowych stosowanych do obliczenia, odpowiednio, dziennych kar pieniężnych i ryczału, jak również minimalnej kwoty ryczału dla państwa członkowskiego⁴⁰.

20. Wyżej przedstawiona metoda obliczania była stosowana przez Komisję począwszy od dnia opublikowania komunikatu z 2019 r.⁴¹.

2. Orzecznictwo

21. Od czasu wyroku z dnia 14 listopada 2018 r. Trybunał wydał dziewięć wyroków, w których nałożono kary pieniężne na podstawie art. 260 ust. 2 lub 3 TFUE. W pierwszym z tych wyroków Trybunał jedynie wymienił zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego wśród kryteriów, które należy wziąć pod uwagę w celu zapewnienia, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, nie wskazując sposobu, w jaki zdolność ta została oceniona⁴². W innych wyrokach Trybunał wspomina, podobnie jak w wielu poprzednich wyrokach, o konieczności uwzględnienia, do celów oceny rzeczowej zdolności płatniczej, dynamiki zmiany PKB danego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na chwilę przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych⁴³.

22. Należy zauważyć, że jedynie w sprawach, w których zapadły dwa ostatnie wyroki Trybunału wydane w ramach skarg wniesionych po dacie opublikowania komunikatu z 2019 r.⁴⁴, współczynnik „n” kar zaproponowanych przez Komisję został obliczony na podstawie metody przedstawionej w tym komunikacie. W szczególności w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego)⁴⁵, dotyczącej skargi na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, Królestwo Hiszpanii wyraźnie podniosło kwestię ważności metody obliczania zastosowanej w komunikacie z 2019 r., twierdząc, że współczynnik, który został mu przypisany w tym komunikacie, stawia je na czwartym miejscu wśród państw członkowskich pod względem zdolności płatniczej, natomiast

⁴⁰ Standardowa kwota ryczałtowa dla dziennych kar pieniężnych zostaje zatem podwyższona do 690 EUR × 4,5 = 3105 EUR, standardowa kwota ryczałtowa dla ryczału do 230 EUR × 4,5 = 1035 EUR, a minimalna kwota ryczałtowa odniesienia do 571 000 EUR × 4,5 = 2 569 500 EUR.

⁴¹ Zobacz komunikat z 2019 r., pkt 3, s. 3. Komisja zastrzega sobie prawo do dokonania przeglądu nowej metody obliczania po upływie 5 lat od jej przyjęcia. Ostatnia aktualizacja danych makroekonomicznych zastosowanych do obliczenia współczynnika „n” została dokonana w komunikacie z dnia 13 kwietnia 2021 r. (Dz.U. 2021, C 129, s. 1), przyjętym w związku z wystąpieniem z Unii Zjednoczonego Królestwa.

⁴² Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 83, 84).

⁴³ Zobacz wyroki: z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy w Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 124); z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 85) (w sprawie, w której zapadł ten wyrok, wniesionej przed datą opublikowania komunikatu z 2019 r., Rumunia powołała się na ów komunikat, lecz jedynie w celu zakwestionowania ryczałtowej stawki bazowej zaproponowanej przez Komisję na podstawie metody obliczania określonej w komunikacie z 2005 r. – zob. pkt 62); z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy) (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 97); z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 85) (w sprawie, w której zapadł ten wyrok, również wniesionej przed datą opublikowania komunikatu z 2019 r., Słowenia powołała się na wyrok z dnia 14 listopada 2001 r. w celu zakwestionowania współczynnika „n” obliczonego w komunikacie z 2005 r., wnosząc do Trybunału o zastosowanie współczynnika wskazanego w komunikacie z 2019 r., pkt 62); z dnia 27 lutego 2020 r., Komisja/Grecja (Zanieczyszczenie azotanami) (C-298/19, niepublikowany, EU:C:2020:133, pkt 53); z dnia 12 marca 2020 r., Komisja/Włochy (Pomoc przyznana bezprawnie sektorowi hotelarskiemu na Sardynii) (C-576/18, niepublikowany, EU:C:2020:202, pkt 158); z dnia 12 listopada 2020 r., Komisja/Belgia (Dochody z nieruchomości położonych za granicą) (C-842/19, niepublikowany, EU:C:2020:915, pkt 58); z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 83).

⁴⁴ Chodzi o wyroki: z dnia 12 listopada 2020 r., Komisja/Belgia (Dochody z nieruchomości położonych za granicą) (C-842/19, niepublikowany, EU:C:2020:915), w którym skarga Komisji została wniesiona w dniu 19 listopada 2019 r.; z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138), w którym skarga Komisji została wniesiona w dniu 4 września 2019 r.

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

w przypadku gdyby ta zdolność została obliczona jedynie na podstawie PKB, Królestwo Hiszpanii znajdowałoby się na czternastym miejscu⁴⁶. Jak już wspomniano, Trybunał nie odniósł się jednak jednoznacznie do tej kwestii.

D. W przedmiocie zakresu swobodnej oceny Trybunału przy określaniu kar pieniężnych nakładanych w przypadku uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

23. Na tym etapie należy przypomnieć, że Trybunał dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na państwo członkowskie, które dopuściło się uchybienia, oraz przy określaniu zarówno kwoty, jak i formy takich kar. Artykuł 260 TFUE nie przewiduje żadnego wyraźnego ograniczenia wykonywania tych uprawnień dyskrecyjnych – z wyjątkiem obowiązku nieprzekraczania kwoty zaproponowanej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie ust. 3 tego artykułu⁴⁷ – lecz jedynie określa rodzaje kar, które mogą zostać nałożone.

24. Od czasu swoich pierwszych orzeczeń dotyczących wykładni art. 171 ust. 2 akapit trzeci traktatu WE (następnie art. 228 ust. 2 WE, a obecnie art. 260 ust. 2 TFUE) Trybunał podkreślił, po pierwsze, niewiążący charakter propozycji przedstawionych przez Komisję, które stanowią jedynie „użyteczny punkt odniesienia”⁴⁸, powołując się na uprawnienie zarówno do decydowania o nałożeniu kar w przypadku braku wyraźnej propozycji Komisji w tym względzie⁴⁹ lub do odstąpienia od nałożenia kar w przypadku istnienia takiej propozycji⁵⁰, jak i do zmiany kwoty zaproponowanej przez Komisję poprzez jej obniżenie, ale również podwyższenie⁵¹, lub do dostosowania zasad poboru kar do okoliczności danego przypadku, w szczególności w odniesieniu do okresowości kar pieniężnych, stałego lub malejącego charakteru kwoty⁵² oraz dnia wymagalności⁵³.

25. Po drugie, Trybunał wyjaśnił, że nie jest związany wytycznymi zawartymi w komunikatach Komisji⁵⁴, podkreślając jednak, jak już wskazano powyżej, ich znaczenie pod względem przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez tę instytucję. W odniesieniu do sposobów obliczania okresowej kary pieniężnej Trybunał wielokrotnie orzekał, że w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny jego zadaniem jest określenie takiej kary „w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego) (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 49).

⁴⁷ Zobacz art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE.

⁴⁸ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 41); z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 103); z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 34); z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 61); oraz niedawny wyrok z dnia 12 listopada 2020 r., Komisja/Belgia (Dochody z nieruchomości położonych za granicą) (C-842/19, niepublikowany, EU:C:2020:915, pkt 64).

⁴⁹ Zobacz między innymi wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 90); z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy (C-503/04, EU:C:2007:432, pkt 22).

⁵⁰ Zobacz wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Jako niedawny przykład zob. wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy w Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 99, 134).

⁵² Zobacz między innymi wyroki: z dnia 25 listopada 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 44, 45); z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 111).

⁵³ Zobacz wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., Komisja/Grecja (C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 125).

⁵⁴ Zobacz między innymi wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania (C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz niedawny wyrok z dnia 12 listopada 2020 r., Komisja/Belgia (Dochody z nieruchomości położonych za granicą) (C-842/19, niepublikowany, EU:C:2020:915, pkt 64).

możliwości płatniczych zainteresowanego państwa członkowskiego”⁵⁵. W odniesieniu do ryczałtu Trybunał wyjaśnił, że zarówno zasądzenie zapłaty tej kary, jak i ustalenie ewentualnej jej kwoty „powinny w każdym przypadku pozostać funkcją całokształtu istotnych elementów związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i z postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy” postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁵⁶. Zgodnie z tymi wskazówkami elementami, na których Trybunał się opiera w celu określenia in concreto wysokości okresowej kary pieniężnej i ryczałtu, są, jak wspomniano powyżej, waga naruszenia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza państwa członkowskiego w świetle wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy⁵⁷. Mówiąc ogólniej – Trybunał wyjaśnił, że „[n]ałożenie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu nie ma na celu wyrównania jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez zainteresowane państwo członkowskie, lecz wywarcie na to państwo nacisku ekonomicznego, który skłoni je do usunięcia stwierdzonego uchybienia. Na[kłada]ne sankcje finansowe należy [zatem] określić w zależności od stopnia nacisku niezbędnego, by zainteresowane państwo członkowskie zmieniło swój sposób postępowania”⁵⁸.

26. Różne czynniki brane pod uwagę przy obliczaniu kwot kar, w tym zdolność płatnicza danego państwa członkowskiego, która pozwala zapewnić, że kary zostaną ustalone na wystarczająco odstrasającym poziomie, podlegają zatem swobodnej ocenie Trybunału⁵⁹.

27. W związku z tym Trybunał nie jest zobowiązany, nawet jeśli czynił to już w przeszłości⁶⁰, do stosowania współczynników zaproponowanych przez Komisję jako współczynnik „n” ani do stosowania metody obliczania opracowanej przez Komisję w jej komunikatach. Nie jest on również zobowiązany do zajmowania stanowiska w przedmiocie zgodności z prawem tej metody lub jej prawidłowego zastosowania przez Komisję. Wynika z tego, że w niniejszej sprawie, podobnie jak uczynił to już w wyroku z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa dotycząca danych osobowych – Dziedzina prawa karnego)⁶¹, Trybunał może zdecydować, że nie będzie wypowiadać się w przedmiocie istotności elementu, jakim jest „znaczenie instytucjonalne” danego państwa członkowskiego przy określaniu współczynnika „n” ani w przedmiocie stosowności kryterium przyjętego w komunikacie z 2019 r. w celu odzwierciedlenia takiego elementu, mimo iż Komisja wyraźnie się o to zwróciła.

28. Poniższe uwagi zostają przedstawione na wypadek, gdyby Trybunał postanowił się wypowiedzieć w przedmiocie wspomnianych kwestii.

⁵⁵ W szczególności wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 103); z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja (C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 61); z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 38).

⁵⁶ Zobacz między innymi wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania (C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁷ Zobacz przypis 23 niniejszej opinii.

⁵⁸ Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 91); z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja (C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 60); z dnia 10 stycznia 2008 r., Komisja/Portugalia (C-70/06, EU:C:2008:3, pkt 35).

⁵⁹ Zobacz między innymi, w odniesieniu do współczynnika czasu trwania naruszenia, wyrok z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja (C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 71).

⁶⁰ Zobacz pkt 14 niniejszej opinii.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

E. Liczba przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich jako kryterium mogące odzwierciedlać „znaczenie instytucjonalne” państwa członkowskiego

29. W odróżnieniu od innych czynników, które są brane pod uwagę przy obliczaniu kar zaproponowanych przez Komisję na podstawie art. 260 TFUE, współczynnik „n” ma charakter subiektywny i jest niezależny od cech rozpatrywanego uchybienia. Już od czasu komunikatu z 1997 r. Komisja, jak wskazano powyżej, uznała za konieczne obliczenie tego współczynnika w taki sposób, aby uwzględnić wymiar zarówno gospodarczy, jak i polityczny danego państwa członkowskiego, odzwierciedlony w dwóch elementach składowych, to znaczy PKB oraz liczbie głosów przypadających temu państwu członkowskiemu zgodnie z tzw. systemem ważenia głosów. System ten przewidywał, w celu obliczenia większości kwalifikowanej w Radzie, przyznanie każdemu państwu członkowskiemu umownego pakietu głosów przewidzianego bezpośrednio w traktatach i odpowiadającego zasadniczo liczbie jego ludności zgodnie z kryterium zwanym „pierwiastkiem kwadratowym”, przypisującym każdemu państwu członkowskiemu liczbę głosów mniejszą niż proporcjonalna w stosunku do liczby jego ludności, przy czym stosunek liczby przyznanych głosów do liczby ludności był zasadniczo korzystniejszy dla mniejszych państw członkowskich.

30. W komunikacie prasowym, który towarzyszył przyjęciu komunikatu z 1997 r.⁶², Komisja wyjaśniła, że liczba głosów w Radzie została wzięta pod uwagę w celu zapewnienia proporcjonalności kwoty okresowej kary pieniężnej jako kryterium mogące odzwierciedlać wpływ każdego państwa członkowskiego na ustanowienie normy wspólnotowej będącej przedmiotem naruszenia. W tym sensie „znaczenie instytucjonalne” państwa członkowskiego dopuszczającego się uchybienia do celów określenia współczynnika „n” było w pewien sposób, choć w przybliżeniu i niedoskonale, związane z jego wpływem na procesy podejmowania decyzji⁶³.

⁶² IP/97/5 z dnia 8 stycznia 1997 r.

⁶³ Według pewnego rodzaju równania, zgodnie z którym większej zdolności wywierania wpływu na te procesy odpowiada większa odpowiedzialność w przypadku naruszenia (o ile wzór stosowany przez Komisję rzeczywiście prowadzi do ustalenia, w przypadku państw członkowskich dysponujących największą liczbą głosów, współczynnika większego niż ten, który wynikałby z uwzględnienia jedynie PKB).

31. Związek ten, który sam w sobie nie jest wolny od krytyki⁶⁴, nie został uwzględniony w nowej metodzie obliczania zaproponowanej przez Komisję. Chociaż w komunikacie z 2019 r. Komisja twierdzi, że nowe kryterium, oparte na liczbie przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich, pozwala uzyskać „najbardziej odpowiednie podejście do kwestii znaczenia instytucjonalnego państw członkowskich, dostępne na chwilę obecną na mocy traktatów UE”, takie kryterium jest jednak w oczywisty sposób nieodpowiednie do uwzględnienia wpływu, jaki każde państwo członkowskie może wywierać w procesie podejmowania decyzji w ramach Unii.

32. Jak bowiem słusznie podkreślono w piśmiennictwie, poza tym, że posłowie wybrani w poszczególnych państwach członkowskich nie są przedstawicielami państw członkowskich, lecz obywatele Unii zgodnie z art. 14 ust. 2 TUE, są oni wybierani na podstawie przynależności politycznej, w związku z czym ich głosy w Parlamencie, zsumowane w oparciu o tę przynależność, raczej nie oddają w całości stanowiska zajmowanego przez państwo członkowskie, w którym zostali wybrani, w negocjacjach legislacyjnych w Unii⁶⁵.

F. W przedmiocie istotności „znaczenia instytucjonalnego” państw członkowskich przy określaniu współczynnika „n”

33. Ogólniej rzecz ujmując, należy zastanowić się, czy – jak twierdzi Komisja – ocena zdolności płatniczej państwa członkowskiego dopuszczającego się uchybienia konieczna do zapewnienia odstrasżającego skutku nałożonych na nie sankcji musi koniecznie uwzględniać jego „znaczenie instytucjonalne”.

34. Jak wskazano powyżej, metoda polegająca na uwzględnieniu, do celów obliczenia współczynnika „n”, między innymi liczby głosów, jakimi dysponuje państwo członkowskie dopuszczające się uchybienia w głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie, została uznana przez Trybunał za „odpowiednią” dla zapewnienia jednocześnie odstrasżającego i proporcjonalnego charakteru kar zaproponowanych przez Komisję. Ocena ta nie oznacza jednak, jak zdaje się utrzymywać Komisja, że Trybunał uznał za bezwzględnie konieczne odniesienie zdolności płatniczej państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, poza

⁶⁴ Aby zapoznać się z poglądem krytycznym, zob. opinie: rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:1999:455, przypis 40); rzecznika generalnego N. Fennelly’ego w sprawie Komisja/Grecja (C-197/98, EU:C:1999:597, pkt 38–41). Rzecznik generalny N. Fennelly podkreślił, po pierwsze, że kryterium oparte na wagi głosów, będącym w dużej mierze wynikiem porozumienia politycznego, jest nieodpowiednie do uwzględnienia zdolności płatniczej państwa członkowskiego, które dopuściło się uchybienia, a po drugie, że kryterium to jest nieodpowiednie, w przypadku gdyby naruszone przepisy nie zostały przyjęte większością kwalifikowaną. Podobnie w piśmiennictwie wskazuje się, że nie wszystkie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczą koniecznie i wyłącznie przepisów prawa wtórnego (zob. podobnie R. Adam, *Peso istituzionale* degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei, *Il diritto dell’Unione europea, Osservatorio europeo*, czerwiec 2019, s. 9); zob. w tej kwestii także A. Kornezov, *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to „Bridge the Gaps”*, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 20, No. 3, 2014, s. 329; M. Condinanzi i C. Amalfitano, *La procedura d’infrazione dieci anni dopo Lisbona*, *Federalismi.it*, 19/2020, s. 238, 239. W piśmiennictwie krytyczne uwagi zostały również podniesione w odniesieniu do niepotrzebnej złożoności obliczenia zaproponowanego przez Komisję dla współczynnika „n” oraz okoliczności, że wyniki nie odzwierciedlają rzeczywistej zdolności płatniczej państw członkowskich, co wiąże się z ryzykiem przeszacowania zdolności płatniczej najbiedniejszych państw i niedoszacowania zdolności płatniczej najbogatszych państw. Zobacz w szczególności I. Kilbey, *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, *EL Rev.* 2010, s. 370; L. Borszak, *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?*, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, s. 235. Pragnę wreszcie zauważyć, że Trybunał zajął stanowisko, iż wszelkie względy polityczne są bez znaczenia w ramach postępowania sądowego mierzącego do stwierdzenia niewykonania wyroku stwierdzającego uchybienie [zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 90)]. Stanowisko takie, odnoszące się również do decyzji o nałożeniu kary pieniężnej w następstwie owego stwierdzenia, trudno pogodzić, jak słusznie zauważono w piśmiennictwie, z zastosowaniem kryteriów, które wiążą się z ryzykiem uzależnienia, przynajmniej częściowo, wysokości tej kary od względów o takim charakterze, zob. B. Jack, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, s. 90 i nast.

⁶⁵ R. Adam, *op.cit.*, s. 8.

jego „znaczeniem instytucjonalnym”, ani że a priori uznał on, iż metoda obliczania oparta wyłącznie na PKB jest nieodpowiednia. Przeciwnie, po pierwsze, Trybunał stale wskazywał, również w czasie obowiązywania metody obliczania współczynnika „n” w oparciu o system ważenia głosów, na podstawową potrzebę oceny wspomnianej zdolności płatniczej na podstawie zaktualizowanych wartości PKB, a po drugie, poprzez uznanie, że nowy system obliczania większości kwalifikowanej jest nieodpowiedni, bynajmniej nie stwierdzając konieczności znalezienia kryterium zastępczego zdadnego do odzwierciedlenia „znaczenia instytucjonalnego” danego państwa członkowskiego, Trybunał uznał jedynie po raz kolejny, że PKB jest kryterium dominującym⁶⁶.

35. Ze swej strony uważam, że cel polegający na ustaleniu kar, które byłyby wystarczająco odstraszające w ramach postępowań na podstawie art. 260 TFUE, niekoniecznie wymaga uwzględnienia parametrów innych niż PKB (prosty, per capita lub porównawczy), który sam w sobie może stanowić odpowiednią wskazówkę dotyczącą zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego. W szczególności nie uważam, by dążenie do osiągnięcia tego celu wymagało uwzględnienia „znaczenia instytucjonalnego” w Unii tego państwa członkowskiego, rozumianego jako wpływ, jaki owo państwo może wywierać w procesach podejmowania decyzji lub, bardziej ogólnie i abstrakcyjnie, jako „sobie właściwa wartość” rzezonego państwa w strukturze instytucjonalnej Unii⁶⁷. Kryterium to jest bowiem w każdym wypadku bez znaczenia dla ustalenia kwoty kar pieniężnych nakładanych na państwo członkowskie, które dopuściło się uchybienia, na poziomie zapewniającym wywarcie wystarczającego nacisku, aby skłonić to państwo do zmiany jego zachowania (obecnie i w przyszłości).

36. Jednakże w rzeczywistości z komunikatu z 2019 r. (zob. pkt 17 niniejszej opinii) oraz z wyjaśnień udzielonych Trybunałowi w odpowiedzi na zadane przez niego na piśmie pytania wynika, że Komisja nadal uważa za konieczne łączenie PKB z kryterium mogącym odzwierciedlać „znaczenie instytucjonalne” państw członkowskich w Unii, głównie, jeśli nie wyłącznie, w celu utrzymania różnicy między współczynnikami stosowanymi wobec każdego z nich „w rozsądnych granicach”⁶⁸. Obawa ta, która jest ogólnie związana z koniecznością zapewnienia równego traktowania państw członkowskich⁶⁹, skłoniła ponadto Komisję do wprowadzenia do nowej metody obliczania współczynnika dostosowania w wysokości 4,5, który można wytłumaczyć jedynie potrzebą zrównania kwot uzyskanych przy zastosowaniu aktualnych współczynników „n”, uznanych za niewystarczająco odstraszające, ze współczynnikami, które zostały zaproponowane wcześniej, przy utrzymaniu stałej różnicy między nimi.

37. W tym względzie pragnę jedynie zauważyć, że cel polegający na utrzymaniu określonej proporcji między współczynnikami stosowanymi wobec różnych państw członkowskich może zostać osiągnięty za pomocą metod innych niż dotychczas stosowane, na przykład poprzez

⁶⁶ Pragnę zauważyć, że tłumaczenie na język włoski pkt 142 wyroku z dnia 14 listopada 2018 r. („occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro”) [w polskiej wersji językowej: „należy oprzeć się na PKB tego państwa członkowskiego jako czynnika dominującym”] różni się zarówno od tekstu autentycznego w języku greckim (języku postępowania: „ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους”), jak i od tekstu francuskiego (języka sporządzenia dokumentu oryginalnego: „il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant”), przy czym oba te teksty są mniej kategoryczne.

⁶⁷ Zobacz podobnie komunikat z 2019 r., s. 2.

⁶⁸ Obawa ta wydaje się również głównym powodem, który skłaniał Komisję od czasu przyjęcia komunikatu z 1997 r. aż do wydania wyroku z dnia 14 listopada 2018 r. do uwzględniania liczby głosów w Radzie przy obliczaniu współczynnika „n”, a także powodem, który skłonił Trybunał do zatwierdzenia tej metody obliczania.

⁶⁹ Można się zatem zastanawiać, czy okoliczność, że znacznie różniąca się kara pieniężna jest nakładana na państwo w celu ukarania identycznego lub podobnego naruszenia, w przypadku gdy kara ta jest rzeczywiście współmierna między innymi do zdolności płatniczej państwa, które dopuściło się uchybienia, stanowi nierówne traktowanie.

odniesienie do PKB per capita zamiast do PKB „porównawczego”⁷⁰, to znaczy poprzez oparcie się w każdym wypadku na kryterium demograficznym, które pozwala relatywizować wyniki wynikające z uwzględnienia PKB prostego lub porównawczego⁷¹.

III. Wnioski

38. Na podstawie całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał – jeśli uzna za stosowne wypowiedzieć się w przedmiocie kryterium ustalania współczynnika „n”, na które składa się liczba przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich – uznać to kryterium za nieodpowiednie dla uwzględnienia zdolności płatniczej państwa członkowskiego dopuszczającego się uchybienia w celu ustalenia odstrasżających i jednocześnie proporcjonalnych kar oraz aby potwierdził, że kryterium oparte na produkcie krajowym brutto państwa członkowskiego dopuszczającego się uchybienia jest właściwe dla tego celu.

⁷⁰ W przeszłości był on odnoszony do PKB „najbiedniejszego” państwa, obecnie do średniego PKB Unii.

⁷¹ W odniesieniu do przykładów alternatywnych metod obliczania zob. I. Kilbey, *op.cit.*, s. 378, 379; L. Borzsak, *op.cit.*, s. 258, 259; A. Kornezov, *op.cit.*, s. 327.