

II

*(Komunikaty)*KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

KOMUNIKAT KOMISJI

Sankcje finansowe w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa
członkowskiego

(2023/C 2/01)

1. **WPROWADZENIE – OPRACOWANIE PODEJŚCIA OPARTEGO NA PROPORCJONALNOŚCI
I O ODSTRASZAJĄCYM CHARAKTERZE**

W świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) w przypadku wniesienia przez Komisję sprawy przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”) w związku z uchybieniem przez to państwo jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, Komisja może zwrócić się do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych na to państwo członkowskie w dwóch sytuacjach:

- jeżeli państwo członkowskie nie wprowadziło niezbędnych środków zapewniających wykonanie wcześniejszego wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie prawa Unii (art. 260 ust. 2 TFUE) ⁽¹⁾,
- jeżeli państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej (art. 260 ust. 3 TFUE).

W obydwu przypadkach sankcja nałożona przez Trybunał może składać się z kary ryczałtowej, nakładanej w związku z kontynuowaniem uchybienia do czasu wydania wyroku przez Trybunał albo całkowitego wyeliminowania uchybienia, jeśli nastąpi ono wcześniej, oraz dziennej kary pieniężnej, aby skłonić dane państwo członkowskie do możliwie jak najszybszego zaprzestania uchybienia po wydaniu wyroku przez Trybunał. Komisja proponuje Trybunałowi kwoty sankcji finansowych, ale to zadaniem Trybunału jest określić, w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny ⁽²⁾, wysokość kary w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych zainteresowanego państwa członkowskiego ⁽³⁾.

Możliwość nakładania przez Trybunał sankcji finansowych na państwa członkowskie – oraz możliwość wnoszenia przez Komisję o nałożenie takich sankcji – istnieje od czasu przyjęcia Traktatu z Maastricht z 1992 r. Aby zapewnić przejrzystość i równe traktowanie, Komisja od 1996 r. opublikowała szereg komunikatów i not, w których przedstawiła swoją politykę i metodykę stosowane przy obliczaniu sankcji finansowych ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ lub jeżeli państwo członkowskie nie wprowadziło niezbędnych środków zapewniających wykonanie wyroku stwierdzającego naruszenie decyzji w sprawie pomocy państwa na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE.

⁽²⁾ Uprawnienia te są ograniczone w przypadku spraw przewidzianych w art. 260 ust. 3 TFUE, w których Trybunał nie może wykroczyć poza kwotę określoną przez Komisję.

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

⁽⁴⁾ Zob. załącznik II „Wykaz wcześniejszych komunikatów w sprawie sankcji finansowych”.

Niniejszy komunikat zawiera przegląd wszystkich komunikatów Komisji w sprawie sankcji finansowych przyjętych w latach 1996–2021 (wykaz znajduje się w załączniku II). Zastępuje je, uwzględniając jednocześnie ich treść, zaktualizowaną w stosownych przypadkach w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału. Dotyczy to w szczególności usunięcia wszelkich odniesień do znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego przy obliczaniu sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi przez Komisję (zob. sekcja 3.4).

Niniejszy komunikat ma również zastosowanie w odniesieniu do Traktatu Euratom, w zakresie, w jakim jego art. 106a powoduje zastosowanie art. 260 TFUE do spraw objętych tym traktatem.

2. ZASADY OGÓLNE

Chociaż ostateczna decyzja o nałożeniu sankcji określonych w art. 260 TFUE należy do Trybunału, Komisja odgrywa główną rolę w tym kontekście, ponieważ wnosi sprawę do Trybunału, proponując wysokość sankcji finansowych. W trosce o przejrzystość i równe traktowanie Komisja konsekwentnie publikuje kryteria, które stosuje przy proponowaniu sankcji finansowych.

Zdaniem Komisji nakładane sankcje finansowe powinny opierać się na trzech podstawowych kryteriach ⁽⁵⁾:

- powadze uchybienia,
- czasie jego trwania,
- konieczności zapewnienia, aby sankcja finansowa sama w sobie działała jako środek odstrasżający przed dalszymi uchybieniami.

Z punktu widzenia skuteczności sankcji ważne jest, aby ustalić kwoty na tyle wysokie, by miały one działanie odstrasżające. Nakładanie kary o charakterze czysto symbolicznym miałooby ten skutek, że mechanizm sankcji przewidziany w art. 260 TFUE, który ma charakter pomocniczy w stosunku do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie spełniałby swojego najważniejszego zadania, jakim jest zapewnienie pełnego przestrzegania prawa Unii.

Sankcje zaproponowane Trybunałowi przez Komisję powinny być spójne i przewidywalne dla państw członkowskich oraz ustalone w oparciu o metodę, która uwzględni zarówno zasadę proporcjonalności, jak i zasadę równego traktowania wszystkich państw członkowskich. Dzięki jasnej i stosowanej w sposób jednolity metodzie Komisja ma również pewność, że właściwie uzasadni obliczenie wysokości sankcji, które proponuje Trybunałowi ⁽⁶⁾.

Komisja systematycznie proponuje Trybunałowi nałożenie na dane państwo członkowskie zarówno kary ryczałtowej, jak i okresowej kary pieniężnej. Dotyczy to spraw wniesionych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE (niewykonanie poprzedniego wyroku Trybunału) oraz na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE (niedopełnienie obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą).

W związku z tym, jeżeli państwo członkowskie wyeliminuje uchybienie w toku postępowania przed Trybunałem, Komisja nie wycofuje wniesionej sprawy, lecz podtrzymuje swoje żądanie nałożenia kary ryczałtowej, która ma objąć okres trwania uchybienia do chwili jego wyeliminowania. Komisja stara się także bezzwłocznie powiadamiać Trybunał o fakcie wyeliminowania przez państwo członkowskie uchybienia niezależnie od tego, na jakim etapie jest dane postępowanie sądowe. Komisja postępuje tak samo w przypadku, gdy po wydaniu wyroku na podstawie art. 260 ust. 2 lub art. 260 ust. 3 TFUE dane państwo członkowskie usunie nieprawidłowości, w związku z czym ustanie obowiązek płacenia kary.

Sankcje finansowe płacone przez państwa członkowskie zgodnie z wyrokiem Trybunału, czy to w formie kary ryczałtowej czy okresowej kary pieniężnej, stanowią „inne dochody” Unii w rozumieniu art. 311 TFUE i decyzji 2007/436/WE, Euratom ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Trybunał zatwierdził treść tych kryteriów w utrwalonym orzecznictwie. Zob., między innymi, wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:2000:356, pkt 92); wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 63); wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 81), wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 73).

⁽⁶⁾ Zob. wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 51).

⁽⁷⁾ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17).

2.1. Zasada proporcjonalności

Trybunał konsekwentnie orzeka ⁽⁸⁾, że sankcje finansowe muszą być stosowne do okoliczności sprawy oraz proporcjonalne zarówno do stwierdzonego uchybienia, jak i do zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego. Komisja starannie analizuje w każdym indywidualnym przypadku sposoby jak najlepszego uwzględnienia tych zasad przy stosowaniu poszczególnych kryteriów wykorzystywanych przy obliczaniu sankcji, które proponuje Trybunałowi. W szczególności system sankcji powinien, w stosownych przypadkach, przewidywać ewentualność zmiany okoliczności ⁽⁹⁾.

Z zasady proporcjonalności, a ściślej – zasady dostosowania propozycji sankcji do okoliczności, wynika szereg konsekwencji:

Mogą zaistnieć sytuacje, w których właściwe jest zaproponowanie kar opartych na matematycznym wzorze degresywnym, aby uwzględnić postępy państwa członkowskiego w wypełnianiu jego zobowiązań unijnych. Przykładem może być sytuacja, w której państwo członkowskie uchybiło prawu Unii ze względu na to, że prowadzi wiele nielegalnych składowisk odpadów lub że niektóre z jego miast nie spełniają standardów jakości ścieków komunalnych, lub też z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. W przypadku gdy możliwa jest matematyczna ocena postępów państwa członkowskiego w wypełnianiu zobowiązań (na przykład jako odsetek całkowitej liczby składowisk odpadów, miast lub stref jakości powietrza, które zostały dostosowane do określonych w przepisach wymogów) w odniesieniu do tych uchybień, które dotyczą zobowiązania do osiągnięcia konkretnych wyników, Komisja może zaproponować Trybunałowi wzór degresywny ⁽¹⁰⁾.

Mogą również wystąpić sytuacje, w których Komisja proponuje, aby zapłata naliczonych kar odbywała się dopiero po upływie regularnych okresów, na przykład sześć miesięcy lub jeden rok po wydaniu wyroku przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE ⁽¹¹⁾. Może to być właściwe rozwiązanie, gdy zgodność można oceniać tylko w okresowych odstępach czasu lub gdy metoda oceny zgodności zależy od dostępności wyników monitorowania. Można to zapewnić dzięki odpowiednim przepisom. Chodzi o to, aby zaproponowana przez Komisję kara rzeczywiście odpowiadała liczbie dni trwania uchybienia – co czasami można stwierdzić dopiero po upływie pewnego czasu i po uzyskaniu wystarczających informacji dotyczących zgodności.

2.2. Zasady związane z art. 260 ust. 3 TFUE

Celem art. 260 ust. 3 TFUE ⁽¹²⁾ jest zachęcenie państw członkowskich do transpozycji dyrektyw przyjętych w ramach procedury ustawodawczej ⁽¹³⁾ w terminach określonych przez prawodawcę Unii, a tym samym zapewnienie rzeczywistej skuteczności przepisów Unii. Chodzi tu nie tylko o zabezpieczenie interesów ogólnych, którym służą przepisy Unii, ale przede wszystkim o ochronę interesów obywateli Unii, którzy korzystają z praw i czerpią korzyści na gruncie tych przepisów. Opóźnienia są nie do przyjęcia w obu aspektach. Gdy państwo członkowskie transponuje przepisy Unii do prawa krajowego później, niż powinno, podważona zostaje ostateczność wiarygodność całego prawa Unii.

⁽⁸⁾ Sprawa C-658/19, Komisja/Hiszpania (EU:C:2021:138, pkt 63); sprawa C-550/18, Komisja/Irlandia (EU:C:2020:564, pkt 81); sprawa C-658/19, Komisja/Hiszpania (EU:C:2021:138, pkt 73).

⁽⁹⁾ Zob. wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-278/01, EU:C:2003:635).

⁽¹⁰⁾ Zob. sprawa C-278/01 Komisja/Hiszpania dotycząca norm jakościowych dla wody w kąpieliskach, ustalonych dyrektywą 76/160/EWG, kiedy to Trybunał stwierdził, że „państwa członkowskie napotykają szczególne trudności w całkowitym wykonaniu dyrektywy” oraz że „można założyć, że pozwanemu państwu członkowskiemu uda się znacząco zwiększyć stopień wykonania dyrektywy, chociaż w krótkoterminowej perspektywie czasu nie uda mu się jej wykonać w całości”. W tych okolicznościach, jak orzekł Trybunał „kara, która nie uwzględniałaby ewentualnego postępu osiągniętego przez państwo członkowskie w wykonaniu jego zobowiązań, nie byłaby ani dostosowana do okoliczności, ani proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia”.

⁽¹¹⁾ Zob. pkt 43–46 wyroku w sprawie C-278/01, Komisja/Hiszpania, oraz pkt 111–112 wyroku w sprawie C-304/02, Komisja /Francja.

⁽¹²⁾ Zob. wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (C-543/17, EU:C:2019:573), w którym Trybunał po raz pierwszy zastosował system sankcji przewidziany w art. 260 ust. 3 TFUE.

⁽¹³⁾ Są to dyrektywy przyjęte w ramach zwykłych lub specjalnych procedur ustawodawczych przewidzianych w Traktatach. Wyklucza to w szczególności dyrektywy delegowane i wykonawcze przyjęte przez Komisję zgodnie z art. 290 i 291 TFUE, jak również dyrektywy przyjęte zgodnie z Traktatem Euratom.

Oznacza to, że w przypadku uchybień objętych art. 260 ust. 3 TFUE, czyli niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej, skierowaniu sprawy do Trybunału towarzyszy bezpośrednio wniosek o nałożenie na dane państwo członkowskie sankcji finansowych. W przeciwieństwie do uchybień objętych wyłącznie zakresem art. 258 TFUE, w przypadku takich uchybień nie ma potrzeby prowadzenia drugiej, odrębnej procedury nakładania sankcji finansowych.

Art. 260 ust. 3 TFUE wyraźnie stanowi, że sankcja finansowa nałożona przez Trybunał nie może przekroczyć kwoty zaproponowanej przez Komisję.

Komisja konsekwentnie uważa, że mechanizm sankcji przewidziany w art. 260 ust. 3 TFUE powinien być stosowany co do zasady we wszystkich przypadkach, gdy państwo członkowskie nie wypełnia obowiązku objętego tym postanowieniem. Zapewnienie transpozycji dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą przez państwa członkowskie w terminach określonych w tych dyrektywach jest równie istotne w przypadku wszystkich dyrektyw przyjętych zgodnie z procedurą ustawodawczą. Komisja ze swojej strony ustaliła cel w postaci 12 miesięcy na przekazanie spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego do Trybunału, jeżeli obowiązek transpozycji dyrektywy do prawa krajowego nie zostanie dopełniony.

Art. 260 ust. 3 TFUE nie ma zastosowania w przypadku niedopełnienia przez państwo członkowskie obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektyw, które nie zostały przyjęte w ramach procedury ustawodawczej. Jeżeli państwo członkowskie naruszy swój obowiązek zgłoszenia środków w odniesieniu do takich dyrektyw o charakterze nieustawodawczym, Komisja kieruje sprawę dotyczącą takiego uchybienia do Trybunału – w pierwszej kolejności wnosząc o wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE, a jeżeli państwo członkowskie nie zastosuje się do wyroku stwierdzającego uchybienie, powtórnie wnosząc sprawę do Trybunału na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. Podobnie art. 260 ust. 3 TFUE nie może być stosowany w przypadku, gdy państwo członkowskie nie dopełni obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektyw przyjętych na podstawie art. 31 i 32 Traktatu Euratom. W takich przypadkach Komisja stosuje tę samą procedurę powtórnego wniesienia sprawy, którą stosuje się w przypadku dyrektyw o charakterze nieustawodawczym przyjętych na podstawie TFUE.

Art. 260 ust. 3 TFUE obejmuje zarówno całkowite, jak i częściowe niedopełnienie obowiązku zgłoszenia środków wdrożonych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą. Przypadek częściowego niedopełnienia może mieć miejsce wówczas, gdy zgłoszone środki transpozycji nie obejmują całego terytorium danego państwa członkowskiego albo gdy zgłoszenie jest niekompletne, ponieważ nie obejmuje wszystkich środków transpozycji odpowiadających danej części dyrektywy.

Obowiązek zgłoszenia przez państwo członkowskie środków transpozycji, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, obejmuje obowiązek dostarczenia wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji⁽¹⁴⁾ o tym, w których przepisach krajowych dokonuje się transpozycji odpowiednich przepisów dyrektywy. Za nieprzekazanie takich jasnych i precyzyjnych informacji grożą sankcje na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE.

Komisja uważa, że zgłoszenia środków transpozycji, które nie wskazują jednoznacznie w odniesieniu do każdego przepisu dyrektywy, który przepis krajowy zapewnia jego transpozycję, uzasadniają wniesienie sprawy na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE. Bez takich informacji Komisja nie jest w stanie sprawdzić, czy państwo członkowskie rzeczywiście i w całości dokonało transpozycji danej dyrektywy. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, jeżeli zgłoszenie nie wymaga wyjaśnień, Komisja nie będzie jednak musiała wnosić sprawy na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, nawet jeżeli w zgłoszeniu tym nie określa się w odniesieniu do każdego przepisu dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą odpowiadającego mu krajowego środka transpozycji. Dlatego Komisja wnosi sprawę na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE wyłącznie w przypadku braku wyraźnego wskazania, w których przepisach krajowych dokonuje się transpozycji odpowiednich przepisów dyrektywy. Takiego wskazania należy dokonać w formie dokumentów wyjaśniających, do których można dodać tabelę korelacji zawierającą systematyczne zestawienie przepisów dyrektywy i odpowiadających przepisów prawa krajowego.

Dyrektywy zawierają zazwyczaj klauzulę zobowiązującą państwa członkowskie do powoływania się na dyrektywę albo bezpośrednio w przepisach prawa krajowego przyjętych w celu transpozycji dyrektywy, albo przy ich publikacji („klauzula wzajemnego powiązania”). Obowiązek ten umożliwia zainteresowanym ustalenie zakresu ich praw i obowiązków w danej dziedzinie regulowanej przez prawo Unii.

⁽¹⁴⁾ Zob. sprawa C-543/17, Komisja/Belgia, pkt 51 i 59.

Trybunał wielokrotnie orzekał, że w przypadku klauzuli wzajemnego powiązania wymagane są szczególne środki transpozycji⁽¹⁵⁾. Przy informowaniu Komisji o środkach transpozycji samo odniesienie się przez państwo członkowskie do istniejącego wcześniej ustawodawstwa krajowego nie może być zakwalifikowane jako konkretny środek transpozycji. Akty prawa krajowego uchwalone przed przyjęciem dyrektywy mogą być uznane za szczególny środek transpozycji, pod warunkiem że państwo członkowskie powołuje się na nie w urzędowej publikacji, która jednoznacznie wskazuje istniejące wcześniej przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne stanowiące podstawę uznania, że państwo to spełnia zobowiązania nałożone przez dyrektywę. Taką urzędową publikację powinno zawierać zawiadomienie skierowane do Komisji.

Wszelkie spory dotyczące adekwatności zgłoszonych środków transpozycji, tzn. kwestia, czy środki te zapewniają prawidłową transpozycję odpowiednich przepisów dyrektywy, są rozpatrywane w ramach procedury przewidzianej w art. 258 TFUE.

3. OKRESOWA KARA PIENIĘŻNA

Okresowa kara pieniężna nakładana na państwa członkowskie to kwota, naliczana zasadniczo za każdy dzień opóźnienia (chyba że w danym przypadku przyjęto inny okres odniesienia), licząc od daty wydania przez Trybunał wyroku na podstawie art. 260 ust. 2 lub 3 TFUE aż do dnia, w którym państwo członkowskie zaprzestanie uchybienia. Kara pieniężna ma na celu skłonienie danego państwa członkowskiego do usunięcia uchybień zobowiązaniom jak najszybciej po wydaniu wyroku przez Trybunał.

Kwotę dziennej kary pieniężnej oblicza się:

- przez pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania,
- przez pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik ustalony dla państwa członkowskiego (współczynnik „n”) odzwierciedlający jego zdolność płatniczą.

Metodę obliczania okresowej kary pieniężnej przedstawiono w poniższym wzorze:

$$SD = (SR \times WW \times WT) \times n$$

gdzie: *SD* = stawka dzienna okresowej kary pieniężnej; *SR* = stawka ryczałtowa „okresowej kary pieniężnej”; *WW* = współczynnik wagi uchybienia; *WT* = współczynnik czasu trwania; *n* = współczynnik „n” odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego.

3.1. Stawka ryczałtowa

Stawka ryczałtowa to ustalona, stała kwota, będąca podstawą mnożenia przez współczynniki. Dotyczy ona naruszenia zasady praworządności, która obowiązuje we wszystkich sprawach na podstawie art. 260 TFUE. Ustala się ją na poziomie mającym zapewnić:

- aby Komisja dysponowała marginesem swobody przy stosowaniu odpowiedniego współczynnika wagi uchybienia,
- aby wysokość kary była rozsądna dla wszystkich państw członkowskich,
- aby kwota kary pomnożona przez współczynnik wagi uchybienia była na tyle wysoka, by wywierać odpowiednią presję na dane państwo członkowskie.

Stawkę ryczałtową obowiązującą dla okresowych kar pieniężnych przedstawiono w pkt 1 załącznika I.

⁽¹⁵⁾ Wyrok z dnia 29 października 2009 r., Komisja/Polska (C-551/08, EU:C:2009:683, pkt 23), wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Komisja/Polska (C-29/14, EU:C:2015:379, pkt 49); wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Hiszpania (C-599/17, EU:C:2018:813, pkt 21); a także wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Irlandia (C-550/18, EU:C:2020:564, pkt 31).

3.2. Stosowanie współczynnika wagi uchybienia (współczynnik wynoszący od 1 do 20)

Uchybienie dotyczące niewykonania przez państwo członkowskie wyroku lub związane z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji dyrektywy przyjętej w ramach procedury ustawodawczej zawsze uważa się za poważne. Aby dostosować wysokość kary do szczególnych okoliczności sprawy, Komisja określa współczynnik wagi uchybienia na podstawie dwóch parametrów: wagi naruszonych lub nietransponowanych przepisów Unii oraz skutków uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego.

W świetle przedstawionych poniżej rozważań wagę uchybienia określa się za pomocą ustalonego przez Komisję współczynnika wynoszącego od 1 do 20.

3.2.1. Niedopełnienie obowiązku zastosowania się do wyroku (art. 260 ust. 2 TFUE)

3.2.1.1. Waga przepisów będących przedmiotem uchybienia

Aby określić wagę utrzymującego się naruszenia prawa Unii, Komisja zwraca większą uwagę na charakter i zakres odnośnych przepisów niż na ich rangę w hierarchii norm prawnych. Na przykład naruszenie zasady niedyskryminacji zawsze będzie uznawane za bardzo poważne przewinienie niezależnie od tego, czy wynika ze złamania zasady ustanowionej bezpośrednio traktatem, czy też określonej w rozporządzeniu lub dyrektywie. Uchybienia polegające na naruszeniu praw podstawowych lub czterech podstawowych wolności chronionych traktatem powinny co do zasady być uznawane za szczególnie poważne i skutkować odpowiednio wysokimi karami.

W przypadku wniesienia przez Komisję sprawy na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE za okoliczność obciążającą należy uznać fakt, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku stanowiącego część utrwalonego orzecznictwa (na przykład gdy wyrok ten poprzedziły podobne wyroki wydane w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub w odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym). Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy Trybunał uznał już wcześniej, że dane państwo członkowskie narusza podobne przepisy prawa Unii.

Podobnie, brak pełnej współpracy państwa członkowskiego z Komisją w trakcie procedury prowadzącej do skierowania sprawy do Trybunału na podstawie art. 260 ust. 2 akapit pierwszy TFUE stanowi okoliczność obciążającą.

Fakt, że państwo członkowskie przyjęło środki, które uważa za wystarczające do wyeliminowania zarzucanego mu uchybienia, ale które Komisja uważa za niewystarczające, należy traktować inaczej niż sytuację, w której państwo członkowskie w ogóle nie podejmuje żadnych działań w celu wyeliminowania tego uchybienia (kiedy to ewidentnie państwo członkowskie narusza art. 260 ust. 1 TFUE).

Wśród takich okoliczności łagodzących wymienić należy również pojawiające się w trakcie wykonywania wyroku wątpliwości związane z wykładnią przepisów lub szczególne trudności nieodłącznie związane z jego wykonaniem w krótkim terminie (na przykład konieczność zaplanowania, zatwierdzenia, sfinansowania i wybudowania infrastruktury w celu osiągnięcia zgodności).

3.2.1.2. Skutki uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego

Skutki uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego należy oceniać indywidualnie. Można uwzględnić przy tym następujące, przykładowe elementy:

- utratę zasobów własnych Unii,
- poważną szkodę dla interesów finansowych UE,
- wpływ uchybienia na sposób funkcjonowania Unii (np. uchybienia dotyczące wyłącznych kompetencji Unii, o których mowa w art. 2 ust. 1 TFUE w związku z art. 3 TFUE, jak również uchybienia, które wpływają na zdolność krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości do przyczynienia się do efektywnego egzekwowania prawa Unii),
- poważną lub nieodwracalną szkodę dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego,
- straty ekonomiczne lub inne straty poniesione przez osoby fizyczne i podmioty gospodarcze,
- straty finansowe wynikłe z uchybienia,

- ewentualne korzyści finansowe, jakie państwo członkowskie czerpie z tytułu niezastosowania się do wyroku Trybunału,
- względną wagę uchybienia w stosunku do obrotu lub wartości dodanej w danym sektorze gospodarczym,
- wielkość populacji, której dotyczy uchybienie,
- odpowiedzialność Unii wobec państw trzecich,
- charakter uchybienia, tj. systemowy lub strukturalny charakter uchybienia lub uporczywe niestosowanie przez państwo członkowskie prawa Unii we właściwy sposób.

Można również uwzględnić to, czy dane uchybienie ma charakter jednorazowy, czy też występuje powtórnie.

Rozpatrując interesy jednostkowe przy obliczaniu wysokości kary, Komisja nie dąży do wypłaty odszkodowań dla osób, które ucierpiały w wyniku uchybień, gdyż odszkodowania takie można uzyskać jedynie w drodze postępowania przed sądem krajowym. Celem Komisji jest raczej uwzględnienie skutków uchybienia z perspektywy osób lub podmiotów gospodarczych, których ono dotyczy. Stąd na przykład inaczej traktuje się skutki jednostkowego przypadku naruszenia prawa (nieuznanie kwalifikacji zawodowych), a inaczej brak transpozycji dyrektywy w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji, co wpływa na interesy całej grupy zawodowej.

3.2.2. Niedopełnienie obowiązku zgłoszenia środków transpozycji (art. 260 ust. 3 TFUE)

W przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Komisja systematycznie stosuje współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 w przypadku całkowitego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. W Unii opartej na poszanowaniu zasad państwa prawa wszystkie dyrektywy przyjęte zgodnie z procedurą ustawodawczą należy traktować jako równie ważne i wymagające pełnej transpozycji przez państwa członkowskie w terminach wyznaczonych w tych dyrektywach.

W przypadku częściowego niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji należy uwzględnić wagę luki w transpozycji przy ustalaniu współczynnika wagi uchybienia, który jest niższy niż 10. Ponadto można wziąć pod uwagę wpływ uchybienia na interesy ogólne i jednostkowe (zob. rozważania w sekcji 3.2.1.2 powyżej).

3.3. Stosowanie współczynnika czasu trwania

Przy obliczaniu kwoty okresowej kary pieniężnej odzwierciedlającej czas trwania uchybienia:

- w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE czas trwania uchybienia obejmuje okres rozpoczynający się w dniu wydania pierwszego wyroku Trybunału i kończący się w dniu, w którym Komisja postanowi wnieść sprawę do Trybunału,
- w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE czas trwania uchybienia obejmuje okres rozpoczynający się w dniu przypadającym po dniu upływu terminu transpozycji przedmiotowej dyrektywy i kończący się w dniu, w którym Komisja postanowi wnieść sprawę do Trybunału.

Współczynnik czasu trwania jest wyrażony jako mnożnik przyjmujący wartość od 1 do 3. Mnożnik ten oblicza się, powiększając jego wartość o 0,10 każdego miesiąca, począwszy od dnia wydania pierwszego wyroku lub od dnia następującego po upływie terminu transpozycji przedmiotowej dyrektywy.

Trybunał ⁽¹⁶⁾ potwierdził, że przy naliczaniu okresowej kary pieniężnej i kary ryczałtowej należy uwzględniać czas trwania uchybienia odpowiednio do konkretnej funkcji tych kar.

3.4. Zdolność płatnicza państwa członkowskiego

Kwota okresowej kary pieniężnej musi być proporcjonalna do przewinienia, a zarazem odstrasząca. Działanie odstraszące okresowej kary pieniężnej przejawia się w dwóch aspektach. Kara musi być na tyle wysoka, aby:

⁽¹⁶⁾ Zob. pkt 84 wyroku w sprawie C-304/02, Komisja/Francja.

- skłonić państwo członkowskie do skorygowania uchybienia (musi zatem być wyższa niż korzyści, jakie to państwo czerpie z uchybienia),
- zniechęcać państwo członkowskie do powtórnego dopuszczenia się tego samego uchybienia.

Wysokość kary, którą można uznać za odstrasżającą, będzie różniła się w zależności od zdolności płatniczej państw członkowskich. Wspomniane działanie odstrasżające znajduje odzwierciedlenie we współczynniku „n”. Współczynnik ten definiuje się jako ważoną średnią geometryczną produktu krajowego brutto (PKB) ⁽¹⁷⁾ danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią PKB państw członkowskich – wynikowi tego działania przypisuje się wagę wynoszącą 2; uzyskany iloraz mnoży się przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego podzieloną przez średnią liczby ludności wszystkich państw członkowskich, przy czym ilorazowi temu przypisuje się wagę wynoszącą 1. Uzyskany rezultat odzwierciedla zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego względem zdolności płatniczej pozostałych państw członkowskich:

$$\text{współczynnik „n”} = \left(\frac{PKB_n}{PKB_{sr}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{ludn_n}{ludn_{sr}} \right)^{1/3}$$

Sposób obliczania współczynnika „n” przedstawiony w niniejszym komunikacie zmienił się w porównaniu ze sposobem jego obliczania w przeszłości. We wcześniejszych komunikatach brano pod uwagę zarówno PKB państw członkowskich, jak i ich znaczenie instytucjonalne. Tę ostatnią zmienną wyrażano za pomocą wskaźnika zastępczego – w ostatnim czasie była nim liczba posłów do Parlamentu Europejskiego wybieranych w poszczególnych państwach członkowskich.

W wyroku z 20 stycznia 2022 r. Komisja/Grecja ⁽¹⁸⁾ Trybunał zbadał elementy uznawane za istotne w kontekście oceny zdolności płatniczej państwa członkowskiego do celów nałożenia sankcji finansowych na podstawie art. 260 TFUE. We wspomnianym wyroku Trybunał stwierdził, że „(...) bez uszczerbku dla możliwości proponowania przez Komisję kar finansowych opartych na wielu kryteriach w celu umożliwienia, w szczególności, zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi – na potrzeby dokonania oceny zdolności płatniczej Republiki Greckiej należy oprzeć się na jej PKB jako czynniku dominującym, nie uwzględniając do celów ustalania kar wystarczająco odstrasżających i proporcjonalnych znaczenia instytucjonalnego Republiki Greckiej (...)” ⁽¹⁹⁾. Trybunał orzekł, że „cel polegający na ustalaniu kar, które byłyby wystarczająco odstrasżające, niekoniecznie wymaga uwzględnienia znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego w Unii” i że „uwzględnienie znaczenia instytucjonalnego danego państwa członkowskiego nie wydaje się niezbędne dla zapewnienia wystarczającego skutku odstrasżającego i skłonienia tego państwa do tego, by zmieniło swoje obecne lub przyszłe postępowanie” ⁽²⁰⁾.

Komisja postanowiła zatem zmienić metodę obliczania współczynnika „n”, która obecnie opiera się przede wszystkim na PKB państw członkowskich i w dalszej kolejności na liczbie ich mieszkańców jako na kryterium demograficznym zapewniającym możliwość zachowania rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi. Sytuacja, w której element związany z liczbą ludności państw członkowskich w obliczeniach współczynnika „n” odpowiada za jedną trzecią wagi tego współczynnika, pozwala w rozsądny sposób ograniczyć wahania współczynników „n” poszczególnych państw członkowskich w porównaniu z sytuacją, w której obliczenia tego współczynnika bazowałyby wyłącznie na PKB państw członkowskich. Prowadzi to również do zwiększenia stabilności obliczeń współczynnika „n”, biorąc pod uwagę fakt, że liczba ludności danego państwa prawdopodobnie nie będzie zmieniała się w znacznym stopniu w ujęciu rocznym. PKB państwa członkowskiego może być natomiast narażony na poważniejsze wahania w skali roku, zwłaszcza w okresach kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, ponieważ PKB państwa członkowskiego nadal odpowiada za dwie trzecie wagi obliczeń, pozostaje najważniejszym czynnikiem brany pod uwagę do celów oceny zdolności płatniczej danego państwa.

Współczynniki „n” poszczególnych państw członkowskich przedstawiono w pkt 3 załącznika I.

4. KARY RYCZAŁTOWE

Aby w pełni uwzględnić działanie odstrasżające kary ryczałtowej oraz zasadę proporcjonalności i równego traktowania, wniosek Komisji do Trybunału obejmuje:

- określenie stałej minimalnej kary ryczałtowej oraz

⁽¹⁷⁾ Źródło: Nominalny PKB – Eurostat. Eurostat regularnie publikuje dane dotyczące PKB poszczególnych państw członkowskich (nama_10_gdp).

⁽¹⁸⁾ Wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-51/20, Komisja/Grecja, pkt 116.

⁽²⁰⁾ Sprawa C-51/20, Komisja/Grecja, pkt 113 i 115.

- metodę liczenia opartą na stawce dziennej, którą mnoży się przez liczbę dni trwania uchybienia; metodę tę stosuje się, gdy wynik obliczeń przekracza stałą minimalną karę ryczałtową.

4.1. Minimalne kary ryczałtowe

Kierując sprawę do Trybunału na podstawie art. 260 TFUE, Komisja każdorazowo proponuje nałożenie przynajmniej stałej minimalnej kary ryczałtowej ustalonej dla każdego państwa członkowskiego na podstawie jego współczynnika „n”, niezależnie od wyniku obliczeń przeprowadzonych zgodnie z sekcją 4.2.

Wspomniana stała minimalna kara ryczałtowa wynika z zasady, zgodnie z którą każdy przypadek uporczywego niestosowania się przez państwo członkowskie do wyroku Trybunału lub jakiegokolwiek przypadku niewywiązania się przez państwo członkowskie z obowiązku dokonania transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, niezależnie od wszelkich okoliczności obciążających, narusza zasadę praworządności we wspólnocie bazującej na rządach prawa i powinien zostać w związku z tym skutecznie ukarany. Wyznaczenie minimalnej kary ryczałtowej pozwoli także uniknąć nakładania kar o charakterze czysto symbolicznym, które nie działają odstraszająco, co może prowadzić do podważenia autorytetu Trybunału zamiast jego wzmocnienia.

Minimalne kary ryczałtowe dla poszczególnych państw członkowskich przedstawiono w pkt 5 załącznika I.

4.2. Metoda obliczania kary ryczałtowej

Metoda obliczania kary ryczałtowej jest zbliżona do metody obliczania okresowej kary pieniężnej i obejmuje:

- pomnożenie stawki ryczałtowej przez współczynnik wagi uchybienia,
- pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik „n”,
- pomnożenie rezultatu przez liczbę dni trwania uchybienia (zob. pkt 4.2.1).

Metodę obliczania kary ryczałtowej przedstawiono w poniższym wzorze:

$$KR = SR \times WW \times n \times D$$

gdzie:

KR = kara ryczałtowa; SR = stawka ryczałtowa „kary ryczałtowej”; WW = współczynnik wagi uchybienia; n = współczynnik odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego; D = liczba dni trwania uchybienia.

Jeżeli wynik tych obliczeń przekracza minimalną karę ryczałtową dla danego państwa członkowskiego, Komisja proponuje Trybunałowi nałożenie kary ryczałtowej w wysokości ustalonej na podstawie powyższego wzoru.

4.2.1. Liczba dni trwania uchybienia

Aby obliczyć karę ryczałtową, stawkę dzienną mnoży się przez liczbę dni trwania uchybienia. Liczbę dni trwania uchybienia ustala się w następujący sposób:

- w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE liczba ta odpowiada liczbie dni od dnia wydania pierwszego wyroku do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na podstawie art. 260 TFUE,
- w przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE liczba ta odpowiada liczbie dni od dnia przypadającego po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w odpowiedniej dyrektywie do dnia wyeliminowania uchybienia, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na podstawie art. 260 TFUE.

W przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE za dzień rozpoczęcia naliczania kary ryczałtowej uznaje się dzień wydania wyroku stwierdzającego, że dane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom spoczywającym na nim zgodnie z prawem Unii ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Zob. sprawa C-304/02, Komisja/Francja.

W opinii Trybunału państwo członkowskie musi rozpocząć wykonywanie takiego wyroku „bezwłocznie” i zagwarantować, aby proces ten został „zakończony w możliwie najkrótszym terminie” ⁽²²⁾. Przed wniesieniem sprawy na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE Komisja musi oczywiście zapewnić państwu członkowskiemu dostatecznie dużo czasu na wykonanie wyroku – długość tego okresu ustala się, biorąc pod uwagę specyfikę danego uchybienia. Jeżeli jednak państwu członkowskiemu zapewniono wystarczająco dużo czasu, a mimo to nie wykonało ono w pełni wyroku, należy uznać, że państwo to nie wywiązało się ze spoczywającego na nim zobowiązania do bezwłocznego rozpoczęcia procesu wykonywania wyroku stwierdzającego uchybienie i zakończenia tego procesu w możliwie najkrótszym terminie.

W przypadku spraw wnoszonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE za dzień, w którym stosowny termin rozpoczyna bieg, uznaje się dzień przypadający po dniu upływu terminu na dokonanie transpozycji wyznaczonego w odpowiedniej dyrektywie.

4.2.2. *Inne elementy metody obliczania kary ryczałtowej*

Przy obliczaniu kary ryczałtowej Komisja stosuje ten sam współczynnik wagi uchybienia i ten sam stały współczynnik „n” co przy obliczaniu okresowej kary pieniężnej (zob. sekcje 3.2 i 3.4). Określając kwotę kary ryczałtowej zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, Komisja bierze pod uwagę stopień transpozycji przy ustalaniu powagi braku transpozycji.

W przypadku kary ryczałtowej stawka ryczałtowa jest niższa niż w przypadku okresowych kar pieniężnych. Fakt, że stawka dzienna okresowej kary pieniężnej jest wyższa niż stawka dzienna kary ryczałtowej, należy uznać za sprawiedliwy, ponieważ w takiej sytuacji zachowanie danego państwa członkowskiego jest bardziej szkodliwe, biorąc pod uwagę fakt, że wyrok na podstawie art. 260 TFUE został już wydany, a państwo to w dalszym ciągu uporczywie dopuszcza się naruszenia pomimo jego wydania.

Stawkę ryczałtową obowiązującą dla kary ryczałtowej przedstawiono w pkt 2 załącznika I.

W odróżnieniu od procesu obliczania okresowej kary pieniężnej przy obliczaniu kary ryczałtowej nie stosuje się współczynnika czasu trwania, ponieważ czas ten uwzględnia się już, mnożąc stawkę dzienną przez liczbę dni trwania uchybienia.

5. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE DOTYCZĄCE ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

31 stycznia 2020 r. Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii Europejskiej. Państwo to było jednak w dalszym ciągu zobowiązane do stosowania prawa Unii i zapewnienia zgodności z tym prawem do końca okresu przejściowego (który upłynął 31 grudnia 2020 r.) na mocy umowy o wystąpieniu, która weszła w życie 1 lutego 2020 r.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4 Protokołu w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej i zgodnie z art. 12 Protokołu dotyczącego stref suwerennych Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na Cyprze Komisja i Trybunał zachowują uprawnienia przysługujące im na mocy Traktatów w związku ze stosowaniem prawa Unii mającego zastosowanie na podstawie postanowień wspomnianych protokołów w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie, względem Irlandii Północnej i względem stref suwerennych. Zgodnie z art. 160 umowy o wystąpieniu Trybunał zachowuje właściwość na podstawie art. 258, 260 i 267 TFUE w odniesieniu do wykładni i stosowania niektórych postanowień części piątej umowy o wystąpieniu.

Zgodnie z tymi postanowieniami Komisja może wystąpić do Trybunału o nałożenie sankcji finansowych na Zjednoczone Królestwo po 31 grudnia 2020 r. W takim przypadku Komisja zaproponuje nałożenie sankcji finansowych, które będą proporcjonalne do powagi danego uchybienia, czasu trwania tego uchybienia i zdolności płatniczej Zjednoczonego Królestwa. W tym celu Komisja będzie korzystała z tego samego wzoru co ustanowiony w niniejszym komunikacie wzór stosowany w odniesieniu do państw członkowskich ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Zob. wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 123).

⁽²³⁾ Współczynnik „n” UK = $\left(\frac{PKB_{UK}}{PKB_{sr}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{ludn_{UK}}{ludn_{sr}}\right)^{1/3}$

6. **DZIEŃ, W KTÓRYM ZOBOWIĄZANIE DO ZAPŁATY SANKCJI STAJE SIĘ SKUTECZNE**

Jeżeli Trybunał nałożył na państwo członkowskie sankcję na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE, dzień, w którym zobowiązanie do zapłaty tej sankcji staje się skuteczne, odpowiada w normalnych warunkach dniu wydania wyroku przez Trybunał.

Jeżeli Trybunał nałożył na państwo członkowskie sankcję na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z tym postanowieniem zobowiązanie do zapłaty „staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału”. Dzięki temu Trybunał może uznać, że dniem, w którym zobowiązanie staje się skuteczne, jest dzień wydania wyroku, albo wyznaczyć w tym względzie późniejszy termin. Jak dotąd Trybunał nie skorzystał jeszcze z możliwości wyznaczenia terminu późniejszego niż dzień wydania wyroku.

7. **DATA ROZPOCZĘCIA STOSOWANIA**

Komisja będzie stosować zasady i kryteria opisane w niniejszym komunikacie w odniesieniu do wszystkich decyzji o wniesieniu sprawy do Trybunału na podstawie art. 260 TFUE po publikacji niniejszego komunikatu w Dzienniku Urzędowym.

ZAŁĄCZNIK I

Dane wykorzystywane do ustalenia wysokości sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi

Każdego roku Komisja będzie dokonywała przeglądu danych przedstawionych w niniejszym załączniku i aktualizowała te dane, biorąc pod uwagę publikowane przez Eurostat oficjalne dane na temat poziomu inflacji, a także PKB państw członkowskich i ich liczby ludności.

1. Stawka ryczałtowa okresowej kary pieniężnej

Stawkę ryczałtową okresowej kary pieniężnej, o której mowa w sekcji 3.1 niniejszego komunikatu, ustala się na poziomie **3 000 EUR** dziennie.

2. Stawka ryczałtowa kary ryczałtowej

Stawkę ryczałtową kary ryczałtowej, o której mowa w sekcji 4.2.2 niniejszego komunikatu, ustala się na poziomie **1 000 EUR** dziennie, co odpowiada jednej trzeciej kwoty stawki ryczałtowej okresowych kar pieniężnych.

3. Współczynniki „n”

Wartości współczynników „n”, o których mowa w sekcjach 3.4 i 4.2.2 niniejszego komunikatu, przedstawiają się następująco:

	Współczynnik „n” (1)
Belgia	0,84
Bułgaria	0,18
Czechy	0,49
Dania	0,52
Niemcy	6,16
Estonia	0,06
Irlandia	0,55
Grecja	0,41
Hiszpania	2,44
Francja	4,45
Chorwacja	0,14
Włochy	3,41
Cypr	0,05
Łotwa	0,07
Litwa	0,12
Luksemburg	0,09
Węgry	0,35
Malta	0,03
Niderlandy	1,39
Austria	0,68
Polska	1,37
Portugalia	0,46
Rumunia	0,61
Słowenia	0,10

Słowacja	0,22
Finlandia	0,42
Szwecja	0,83
⁽¹⁾ Obliczony na podstawie danych dotyczących PKB i liczby ludności za 2020 r. (rok n-2) pozyskanych 7 września 2022 r. i zaokrąglonych do drugiego miejsca po przecinku.	

4. Kara ryczałtowa będąca wartością odniesienia

Wysokość kary ryczałtowej będącej wartością odniesienia wykorzystywanej do obliczania minimalnych kar ryczałtowych dla poszczególnych państw członkowskich ustala się na poziomie 2 800 000 EUR ⁽¹⁾.

5. Minimalne kary ryczałtowe dla poszczególnych państw członkowskich

Wysokość minimalnych kar ryczałtowych odpowiada kwocie kary ryczałtowej będącej wartością odniesienia pomnożonej przez stosowne współczynniki „n”.

Wartości minimalnych kar ryczałtowych ⁽²⁾, o których mowa w sekcji 4.1 niniejszego komunikatu, przedstawiają się następująco:

	Minimalne kary ryczałtowe (EUR)
Belgia	2 352 000
Bułgaria	504 000
Czechy	1 372 000
Dania	1 456 000
Niemcy	17 248 000
Estonia	168 000
Irlandia	1 540 000
Grecja	1 148 000
Hiszpania	6 832 000
Francja	12 460 000
Chorwacja	392 000
Włochy	9 548 000
Cypr	140 000
Łotwa	196 000
Litwa	336 000
Luksemburg	252 000
Węgry	980 000
Malta	84 000
Niderlandy	3 892 000

⁽¹⁾ W 2005 r., w komunikacie pt. „Stosowanie art. 228 traktatu WE”, Komisja ustaliła wysokość kary ryczałtowej będącej wartością odniesienia na poziomie 500 000 EUR. Kwota kary ryczałtowej będącej wartością odniesienia zwiększała się na przestrzeni lat w następstwie kolejnych zmian spowodowanych inflacją i wprowadzaniem różnego rodzaju modyfikacji w metodach obliczeniowych. W najnowszym komunikacie Komisji pt. „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” (C(2022) 568) wysokość kary ryczałtowej będącej wartością odniesienia wykorzystywanej do obliczania minimalnych kar ryczałtowych ustalono na poziomie 2 255 000 EUR. Obecnie ustala się ją na poziomie 2 800 000 EUR, aby zagwarantować, że minimalne kary ryczałtowe pozostaną wystarczająco odstrasżające, biorąc pod uwagę ich wcześniejsze poziomy oraz zmianę metody obliczania współczynnika „n” przedstawioną w niniejszym komunikacie.

⁽²⁾ Obliczonych na podstawie danych dotyczących PKB i liczby ludności za 2020 r. (rok n-2) pozyskanych 7 września 2022 r. i zaokrąglonych do najbliższego tysiąca.

Austria	1 904 000
Polska	3 836 000
Portugalia	1 288 000
Rumunia	1 708 000
Słowenia	280 000
Słowacja	616 000
Finlandia	1 176 000
Szwecja	2 324 000

ZAŁĄCZNIK II

Wykaz wcześniejszych komunikatów w sprawie sankcji finansowych

Niniejszy komunikat stanowi przegląd wszystkich wymienionych poniżej komunikatów Komisji w sprawie sankcji finansowych, opublikowanych w latach 1996–2021:

— w **1996 r.** Komisja opublikowała „Komunikat w sprawie stosowania art. 171 Traktatu WE” ⁽¹⁾. Choć przedstawiono w nim wstępne podejście do kwestii sankcji finansowych, które miało być następnie udoskonalane, komunikat ten położył podwaliny pod stosowaną obecnie politykę w zakresie sankcji finansowych, ponieważ stwierdzono w nim, że wysokość kary należy obliczać w oparciu o trzy podstawowe kryteria, mianowicie powagę uchybienia, czas jego trwania oraz konieczność zapewnienia, aby kara sama w sobie działała jako środek odstraszcający przed dalszymi uchybieniami;

w **1997 r.** Komisja opublikowała po raz pierwszy komunikat pt. „Metoda obliczania okresowych kar pieniężnych przewidziana w art. 171 Traktatu WE” ⁽²⁾. W tamtym okresie nie stosowano żadnej metody obliczania kar ryczałtowych. Zgodnie z metodą przedstawioną w tym komunikacie wysokość dziennej kary pieniężnej należało obliczać jako jednolitą stawkę ryczałtową pomnożoną przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania uchybienia, po czym uzyskany rezultat mnożyło się przez specjalny współczynnik (określany jako współczynnik „n”) odzwierciedlający zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego i liczbę głosów, jaką państwo to dysponowało w Radzie. Współczynnik „n”, który uwzględniał zarówno znaczenie gospodarcze, jak i znaczenie instytucjonalne danego państwa, służył nie tylko zapewnieniu uczciwości i proporcjonalności sankcji, ale również zagwarantowaniu, że będą one wystarczająco odstrasżające dla państw członkowskich i że skłonią je do skorygowania uchybienia i powstrzymania się od jego ponownego popełnienia. W omawianym dokumencie wyjaśniono również metodę ustalania współczynników wagi i czasu trwania uchybienia oraz po raz pierwszy wyznaczono wartości współczynnika „n” ⁽³⁾;

— w **2001 r.** Komisja ustaliła w swojej decyzji wewnętrznej ⁽⁴⁾, że współczynnik czasu trwania uchybienia powinien być obliczany zgodnie ze stawką miesięczną w wysokości 0,1 (przyjmując, że maksymalna wartość tego współczynnika to 3), począwszy od 7. miesiąca od dnia wydania orzeczenia przez Trybunał;

w **2005 r.** Komisja opublikowała „Komunikat w sprawie stosowania art. 228 Traktatu WE” ⁽⁵⁾ z uwagi na konieczność dokonania aktualizacji, w szczególności w świetle nowego orzecznictwa Trybunału, faktu przystąpienia nowych państw członkowskich do UE, a także zmiany stóp wzrostu gospodarczego i inflacji. W komunikacie ustanowiono ogólne zasady, których należy przestrzegać przy zwracaniu się o nałożenie sankcji finansowych. Zasady te zachowały ważność do dziś. W komunikacie przedstawiono również po raz pierwszy metodę obliczania kary ryczałtowej, a także wyznaczono minimalne kary ryczałtowe dla poszczególnych państw członkowskich, zaktualizowano obliczenia współczynnika „n” ⁽⁶⁾ oraz określono stawki ryczałtowe na potrzeby obliczania okresowych kar pieniężnych i kar ryczałtowych ⁽⁷⁾;

— w **2010 r.**, po wprowadzeniu w traktacie lizbońskim możliwości zwrócenia się o nałożenie sankcji finansowych z tytułu niedopełnienia obowiązku zgłoszenia środków transpozycji w związku z dyrektywami przyjętymi zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja przyjęła komunikat pt. „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE” ⁽⁸⁾. Wyjaśniła w nim, w jaki sposób zamierza stosować już istniejące metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych w przypadkach podlegających postanowieniom art. 260 ust. 3;

⁽¹⁾ Informacje przekazane przez Komisję – Komunikat w sprawie stosowania art. 171 Traktatu WE (Dz.U. C 242 z 21.8.1996, s. 6).

⁽²⁾ Informacje przekazane przez Komisję – Metoda obliczania okresowych kar pieniężnych przewidziana w art. 171 Traktatu WE (Dz.U. C 63 z 28.2.1997, s. 2).

⁽³⁾
$$\sqrt{\frac{PKB(n)}{PKB(\min)} \times \frac{\text{głosy}(n)}{\text{głosy}(\min)}}$$

⁽⁴⁾ Zob. PV(2001) 1517/2 z dnia 2 kwietnia 2001 r.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji – Stosowanie art. 228 Traktatu WE (SEC(2005) 1658).

⁽⁶⁾
$$\sqrt{\frac{PKB(n)}{PKB(\text{Luks})} \times \frac{\text{głosy}(n)}{\text{głosy}(\text{Luks})}}$$

⁽⁷⁾ Na poziomie 600 EUR dziennie w przypadku okresowych kar pieniężnych i 200 EUR dziennie w przypadku kar ryczałtowych.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (SEC(2010) 1371 final).

w **2019 r.** Komisja opublikowała nowy komunikat pt. „Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”⁽⁹⁾. Komunikat ten przyjęto po wydaniu przez Trybunał wyroku⁽¹⁰⁾, w którym uznał on, że Komisja nie może już opierać się na liczbie głosów, którymi poszczególne państwa członkowskie dysponują w Radzie, aby odzwierciedlić ich znaczenie instytucjonalne, ponieważ metoda głosowania zmieniła się od 1 kwietnia 2017 r. Ponadto Komisja skorzystała z tej okazji, aby zaktualizować wartość odniesienia dotyczącą PKB wykorzystywaną do obliczania współczynnika „n” (która do tej pory odpowiadała PKB Luksemburga), i zastąpiła ją średnią PKB wszystkich państw członkowskich⁽¹¹⁾. Dodatkowo, aby zapewnić ogólną spójność obliczanych w ten sposób sankcji finansowych z poziomami wcześniejszych sankcji, Komisja wprowadziła wskaźnik korygujący równy 4,5;

— niedawno, w **2021 r.**, Komisja dostosowała sposób obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych⁽¹²⁾ ze względu na wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE. Zważywszy na fakt, że przy obliczaniu współczynnika „n” bierze się pod uwagę średnią PKB wszystkich państw członkowskich, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii doprowadziło do wzrostu poziomu wskaźnika „n”, co z kolei mogłoby skutkować proponowaniem przez Komisję wyższych sankcji finansowych. Dlatego też Komisja zastosowała wskaźnik korygujący w wysokości 0,836, aby zagwarantować ograniczenie takiego wzrostu do poziomu inflacji.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji – Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. C 70 z 25.2.2019, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja (C-93/17, EU:C:2018:903).

⁽¹¹⁾
$$\sqrt{\frac{PKB(n)}{PKB(\acute{s}r)} \times \frac{pos\acute{t}owie(n)}{pos\acute{t}owie(\acute{s}r)}}$$

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji – Dostosowanie sposobu obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych proponowanych przez Komisję w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii (Dz.U. C 129 z 13.4.2021, s. 1).