

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

KOMUNIKAT KOMISJI

Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

(2019/C 70/01)

1. Wprowadzenie

W świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w przypadku wniesienia przez Komisję sprawy przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z naruszeniem przez to państwo prawa Unii, Trybunał Sprawiedliwości może nałożyć sankcje finansowe w dwóch sytuacjach:

- jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że dane państwo członkowskie naruszające prawo Unii do tej pory nie zastosowało się do jego wcześniejszego wyroku, w którym stwierdzono, że doszło do takiego naruszenia (art. 260 ust. 2 TFUE),
- jeżeli państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą (art. 260 ust. 3 TFUE).

W obydwu przypadkach sankcja polega na zapłacie kary ryczałtowej, aby ukarać samo zaistnienie naruszenia⁽¹⁾, oraz okresowej kary pieniężnej, aby ukarać za kontynuowanie naruszenia po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości⁽²⁾. Komisja proponuje Trybunałowi Sprawiedliwości, który wydaje ostateczną decyzję, wysokość sankcji finansowych.

Do obliczania proponowanej przez siebie sankcji Komisja stosuje dobrze ugruntowane podejście ogólne. Od 1997 r.⁽³⁾, zgodnie z kolejnymi komunikatami⁽⁴⁾, podejście Komisji odzwierciedla zarówno zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego, jak i jego znaczenie instytucjonalne. W tym celu stosuje się tzw. współczynnik n ⁽⁵⁾. Do celów obliczania sankcji przez Komisję łączy się go z innymi współczynnikami: współczynnikiem wagi uchybienia i współczynnikiem czasu trwania. Dotychczas współczynnik n obliczano na podstawie produktu krajowego brutto (PKB) państwa członkowskiego oraz liczby głosów, jaką dysponuje ono w Radzie⁽⁶⁾.

Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak ostatnio, że w tym celu nie można już stosować zasady liczby głosów w Radzie⁽⁷⁾. W konsekwencji współczynnik n opiera się przede wszystkim na PKB danego państwa członkowskiego.

⁽¹⁾ SEC(2005) 1658, pkt 10.3.

⁽²⁾ SEC(2005) 1658, pkt 14.

⁽³⁾ Metoda obliczania okresowych kar pieniężnych przewidziana w art. 171 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE) (Dz.U. C 63 z 28.2.1997, s. 2).

⁽⁴⁾ Zob. w szczególności przekształcona wersja komunikatu SEC(2005)1658, komunikat „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. C 12 z 15.1.2011, s. 1) oraz komunikat „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (Dz.U. C 18 z 19.1.2017, s. 10).

⁽⁵⁾ SEC(2005) 1658, pkt 14.

⁽⁶⁾ Jak określono w Traktacie WE.

⁽⁷⁾ Wyrok z dnia 14 listopada 2018 w sprawie C-93/17, Komisja przeciwko Grecji.

Komisja zawsze była zdania, że sankcje powinny mieć działanie odstrasżające i powinny być proporcjonalne; wniosek, który przedstawia Trybunałowi, który ma wydać ostateczną decyzję, powinien już na tym etapie odzwierciedlać te właściwości sankcji. Połączenie zdolności płatniczej państwa członkowskiego i jego znaczenia instytucjonalnego zapewniało tę równowagę. Opieranie się tylko na PKB naruszyłoby tę równowagę, ponieważ odzwierciedlałoby wyłącznie wymiar ekonomiczny państw członkowskich. Miałyby to bardzo różny wpływ w odniesieniu do różnych państw członkowskich, a w szczególności implikowałyby znaczny wzrost kwot proponowanych sankcji w przypadku ponad jednej trzeciej państw członkowskich. Komisja uważa zatem, że współczynnik n powinien w dalszym ciągu odzwierciedlać zarówno PKB, jak i znaczenie instytucjonalne. W niniejszym komunikacie szczegółowo opisano sposób zachowania wspomnianej równowagi przy jednoczesnym skorygowaniu używanej przez Komisję metody obliczania proponowanych przez nią sankcji finansowych.

2. Rewizja współczynnika n

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekał, że metoda obliczania sankcji proponowanych przez Komisję właściwie odzwierciedlała zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego przy zachowaniu rozsądnego zróżnicowania między poszczególnymi państwami członkowskimi⁽⁸⁾.

W swoim orzeczeniu z dnia 14 listopada 2018 r.⁽⁹⁾ Trybunał Sprawiedliwości podkreślił jednak, że w dniu 1 kwietnia 2017 r. zmienił się system głosowania w Radzie określony w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (Traktat WE)⁽¹⁰⁾. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w związku z tym współczynnik n nie może uwzględniać kryterium liczby głosów, którą państwo członkowskie dysponuje w Radzie, lecz powinien opierać się na PKB tegoż państwa członkowskiego jako czynniku dominującym.

Elementy składowe współczynnika n

Zdaniem Komisji współczynnik n powinien uwzględniać, oprócz zdolności płatniczej danego państwa członkowskiego, także jego znaczenie instytucjonalne. Oznacza to, że metoda obliczania współczynnika n nie powinna opierać się wyłącznie na znaczeniu demograficznym czy gospodarczym danego państwa członkowskiego, lecz powinna również uwzględniać fakt, że każde państwo członkowskie ma sobie właściwą wartość w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej.

Zważywszy na wyrok Trybunału Sprawiedliwości konieczne jest nowe spojrzenie na znaczenie instytucjonalne, stosowane przy obliczaniu sankcji finansowych. Aby zachować równowagę między zdolnością płatniczą i znaczeniem instytucjonalnym danego państwa członkowskiego, Komisja będzie obliczać współczynnik n na podstawie dwóch elementów: PKB i liczby przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich⁽¹¹⁾. Komisja uważa, że jest to najbardziej odpowiednio podejście do kwestii znaczenia instytucjonalnego państw członkowskich, dostępne na chwilę obecną na mocy Traktatów UE.

Zróżnicowanie wartości współczynnika n między państwami członkowskimi

Kolejnym powodem zachowania znaczenia instytucjonalnego państw członkowskich przy obliczaniu współczynnika n jest fakt, że stosowanie wyłącznie PKB spowodowałoby znaczne zwiększenie zróżnicowania wartości współczynnika n między państwami członkowskimi. Różnica między najniższą i najwyższą wartością współczynnika n wynosi obecnie 55, natomiast przy opieraniu się wyłącznie na PKB wynosiłaby ona 312.

Uwzględnienie przy obliczaniu współczynnika n liczby miejsc przyznanych danemu państwu członkowskiemu w Parlamencie Europejskim pozwoliłoby zachować zróżnicowanie wartości współczynnika między państwami członkowskimi na rozsądnym poziomie.

Komisja uważa ponadto, że nowa metoda obliczania współczynnika n powinna zapewniać kwoty, które nie powodują nieuzasadnionych różnic między państwami członkowskimi i które są możliwie jak najbardziej zbliżone do wartości wynikających z obecnej metody obliczania, które są jednocześnie proporcjonalne i mają odpowiednie działanie odstraszające. Chociaż obliczone w ten sposób kwoty mogą być niższe te ustalone obecnie, są one bardziej zbliżone do praktyki Trybunału, który z reguły nakłada niższe kary niż te proponowane przez Komisję.

⁽⁸⁾ Wyrok Trybunału w sprawie C-93/17, Komisja przeciw Grecji, EU:C:2018:903, pkt 132.

⁽⁹⁾ Wyrok Trybunału w sprawie C-93/17, Komisja przeciw Grecji, EU:C:2018:903, pkt 138 i 142.

⁽¹⁰⁾ Został zastąpiony systemem podwójnej większości zgodnie z art. 16 ust. 4 TUE. Przed stopniowym zniesieniem systemu głosowania w Radzie określonego w Traktacie WE każde państwo członkowskie miało ustaloną liczbę głosów w Radzie. Zgodnie z Traktatem z Lizbony każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem w Radzie, a osiągnięcie większości kwalifikowanej wymaga poparcia wniosku przez 55 % państw członkowskich reprezentujących 65 % ludności UE. Nie da się tego przełożyć na prosty system ważenia głosów i stosować podobnie jak poprzedni system.

⁽¹¹⁾ Zob. art. 3 decyzji Rady Europejskiej 2013/312/UE z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego (Dz.U. L 181 z 29.6.2013, s. 57) w odniesieniu do obecnej kadencji parlamentarnej oraz art. 3 decyzji Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z dnia 28 czerwca 2018 r. w odniesieniu do przyszłej kadencji parlamentarnej rozpoczynającej się dnia 2 lipca 2019 r.

Wartość odniesienia dla współczynnika n

Dotychczas wartością odniesienia dla Komisji był współczynnik n Luksemburga. Ta praktyka pochodzi z czasów, gdy Luksemburg odnotowywał najniższe łączne PKB w całej UE. Komisja jest zdania, że należy wybrać wartość odniesienia, która lepiej odzwierciedla dzisiejszą sytuację gospodarczą i polityczną. W związku z tym Komisja ustali wartość odniesienia dla współczynnika n na podstawie średniej każdego z dwóch stosowanych współczynników: PKB i liczby miejsc w Parlamencie Europejskim⁽¹⁾. Stosowanie średnich arytmetycznych sprawia także, że z czasem wartość odniesienia staje się bardziej stabilna.

Stosowanie tych współczynników bez ich skorygowania powoduje jednak, że wartość odniesienia dla współczynnika n jest dużo niższa niż obecnie. Takie skorygowanie jest zatem konieczne, aby zagwarantować, że proponowane przez Komisję kwoty pozostaną proporcjonalne i odpowiednio odstraszające. Wskaźnik korygujący równy 4,5 byłby zbliżony do bieżących poziomów i jednocześnie gwarantowałyby, że kwoty nie wzrosną dla żadnego z państw członkowskich. Odnośne standardowe kwoty zryczałtowane stosowane przy obliczaniu okresowych kar pieniężnych i kar ryczałtowych koryguje się odpowiednio w następujący sposób:

— standardowa stawka ryczałtowa dla dziennych okresowych kar pieniężnych: $690 \text{ EUR} \times 4,5 = 3\,105 \text{ EUR}$,

— standardowa stawka ryczałtowa dla kar ryczałtowych: $230 \text{ EUR} \times 4,5 = 1\,035 \text{ EUR}$.

Stosując ten sam tok rozumowania, obecna minimalna kara ryczałtowa będąca wartością odniesienia w wysokości 571 000 EUR zostanie również pomnożona przez nowy współczynnik n w celu obliczenia minimalnej kary ryczałtowej dla każdego państwa członkowskiego. Aby zagwarantować, że proponowane kwoty będą proporcjonalne i dostatecznie odstraszające, kwota ta zostanie również pomnożona przez wskaźnik korygujący: $571\,000 \text{ EUR} \times 4,5 = 2\,569\,500 \text{ EUR}$. Kwoty te będą podlegały dorocznemu przeglądowi, zgodnie ze wskaźnikiem inflacji.

Obliczone w ten sposób współczynnik n dla każdego państwa członkowskiego i minimalną karę ryczałtową podano odpowiednio w załącznikach I i II.

3. Wniosek

Przy obliczaniu sankcji finansowych proponowanych Trybunałowi Sprawiedliwości Komisja będzie stosować metodę obliczania opisaną w niniejszym komunikacie począwszy od dnia opublikowania komunikatu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Komisja dokona przeglądu metody opisanej w niniejszym komunikacie nie później niż pięć lat od daty jego przyjęcia.

Po tym jak wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej stanie się prawnie skuteczne i niezależnie od tego, czy umowa o wystąpieniu⁽²⁾ wejdzie w życie bądź nie, Komisja ponownie obliczy wspomniane wyżej średnie i odpowiednio skoryguje wartości liczbowe podane w załącznikach I i II.

⁽¹⁾ Średnią oblicza się w następujący sposób: współczynnik n stanowi średnią geometryczną obliczaną przy zastosowaniu pierwiastka kwadratowego z produktu współczynników opartych na PKB państw członkowskich i liczbie miejsc w Parlamencie Europejskim.

Zastosowanie ma następujący wzór:
$$\sqrt{\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \times \frac{Seat_n}{Seat_{avg}}}$$

gdzie: PKB n = PKB danego państwa członkowskiego, w mln euro; średnie PKB = średnie PKB całej UE-28; liczba miejsc n = liczba miejsc danego państwa członkowskiego w Parlamencie Europejskim; średnia liczba miejsc = średnia liczba miejsc wszystkich państw członkowskich w Parlamencie Europejskim.

⁽²⁾ Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, załączona do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej tej umowy, COM(2018) 833 final.

ZAŁĄCZNIK I

Specjalny współczynnik n

Belgia	0,79
Bułgaria	0,24
Republika Czeska	0,51
Dania	0,50
Niemcy	4,60
Estonia	0,09
Irlandia	0,46
Grecja	0,51
Hiszpania	2,06
Francja	3,40
Chorwacja	0,19
Włochy	2,93
Cypr	0,09
Łotwa	0,12
Litwa	0,17
Luksemburg	0,15
Węgry	0,41
Malta	0,07
Niderlandy	1,13
Austria	0,67
Polska	1,23
Portugalia	0,52
Rumunia	0,62

Słowenia	0,15
Słowacja	0,27
Finlandia	0,44
Szwecja	0,81
Zjednoczone Królestwo	3,50

ZAŁĄCZNIK II

Minimalna kara ryczałtowa (w tys. EUR)

Belgia	2 029
Bułgaria	616
Republika Czeska	1 310
Dania	1 284
Niemcy	11 812
Estonia	231
Irlandia	1 181
Grecja	1 310
Hiszpania	5 290
Francja	8 731
Chorwacja	488
Włochy	7 524
Cypr	231
Łotwa	308
Litwa	437
Luksemburg	385
Węgry	1 053
Malta	180
Niderlandy	2 902
Austria	1 720
Polska	3 158
Portugalia	1 335
Rumunia	1 592

Słowenia	385
Słowacja	693
Finlandia	1 130
Szwecja	2 080
Zjednoczone Królestwo	8 987