

Jak ustalane są kary za naruszenia prawa UE Europejska Inicjatywa na rzecz Stabilności (ESI)

dokument informacyjny

5 sierpnia 2021

Gdy państwa członkowskie naruszają prawo Unii Europejskiej lub odmawiają wykonania orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), instytucje europejskie nie są bezsilne. Komisja Europejska może bowiem zaproponować ETS nałożenie sankcji finansowych.

W dniu 20 lipca 2021 Vera Jourova, Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej zdeterminowana, by wykonać wyrok wydany dnia 15 lipca w sprawie polskiego systemu sądownictwa, ogłosiła:

Poprosimy o sankcje finansowe, jeśli do 16 sierpnia Polska nie poprawi sytuacji. Prawa obywateli i przedsiębiorstw w UE muszą być chronione w ten sam sposób we wszystkich krajach członkowskich. Nie ma w tej kwestii żadnego kompromisu.

Niedawno ESI zarekomendowała Komisji zażądanie sankcji w wysokości 5 miliardów euro, jeśli Polska nie wykona wyroku ETS. Jak zatem to działa? Jeśli europejskie instytucje mogą nałożyć sankcje, dlaczego robią to tak rzadko? Dlaczego większość sankcji jest taka niska? Czy skutkują one zmianą postępowania? Oto krótki przewodnik po sankcjach finansowych za łamanie prawa UE.

Kto może nałożyć sankcje finansowe?

Robi to ETS, jeśli zostanie o to poproszony przez Komisję Europejską. Kwestia ta jest unormowana w art. 260 TFUE:

Jeżeli Komisja uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.

Działa to w ten właśnie sposób. Postępowanie w sprawie naruszenia zwykle jest wszczynane przez Komisję, która jest odpowiedzialna za zapewnienie przestrzegania prawa UE. A na koniec, jeśli problem – naruszenie prawa UE – nie zostanie rozwiązany, Komisja może pozwać państwo członkowskie do Sądu Unii w Luksemburgu. Statystyka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom przez państwa członkowskie jest interesująca i może niektórych zaskoczyć. W 2019 roku Komisja Europejska:

...wysłała 797 wezwań do usunięcia uchybienia – pierwszy etap postępowania w sprawie uchybienia państwa członkowskiego

...wysłała 316 uzasadnionych opinii – drugi etap.

...skierowała 31 spraw do ETS – trzeci etap.

...ETS wydał 25 wyroków i w 22 stwierdził naruszenia.

...Komisja skierowała do Trybunału tylko 2 (!) sprawy z wnioskiem o kary finansowe.

...ETS nałożył tylko 1 (!) karę pieniężną.

Kara ta była grzywną w wysokości 5 milionów euro nałożoną na Irlandię. Ponad dwadzieścia lat temu władze irlandzkie nie dokonały oceny wpływu na środowisko budowy siedemdziesięcioturbinowej elektrowni wiatrowej. ETS nałożył również dodatkową karę w wysokości 15 000 euro za każdy kolejny dzień, w którym turbiny działały bez oceny oddziaływania na środowisko.

Dlaczego sankcje są takie rzadkie?

Na koniec 2019 r. było 98 niewykonanych wyroków ETS w związku z naruszeniem procedur. A jednak w całym 2019 r. Komisja zdecydowała się poprosić tylko o dwie kary finansowe. TYLKO DWIE!

Dlaczego tak jest? Gerda Falkner od dawna zajmuje się polityką egzekwowania prawa UE. Odpowiedź, jaka wyłania się z jej badań jest taka, że Komisja podchodziła zawsze do sankcji finansowych ostrożnie: „powstrzymywanie się od stosowania tego instrumentu wydaje się przemyślaną polityką ostrożności (...) Komisja kieruje się w swoim postępowaniu celami, jakie można osiągnąć przez samo tylko postępowanie w sprawie naruszenia prawa UE i w konsekwencji umarza postępowania, jeśli uznaje to za zasadne z punktu widzenia tej polityki”.

Innym słowy jest to decyzja polityczna. Komisja nie ma obowiązku złożenia wniosku do ETS w każdej sprawie. Jak pisze Gerda Falkner w innym opracowaniu pochodzącym z 2016 roku przyglądając się konkretnym karom finansowym:

Polityka jest ważnym czynnikiem przy wyborze i zarządzaniu sprawami na podstawie art. 260. Nie tylko Komisja i rząd są w nią zaangażowane, ale nawet ETS (do pewnego stopnia) (...) Ogólnie rzecz biorąc, Komisja nie byłaby w stanie wszcząć masowych postępowań bez ryzyka dewaluacji tych kar w przypadku niepodporządkowania się im przez ukarane państwo członkowskie. To tłumaczy bardzo ostrożną strategię stosowania środków penalnych. Rok 2019 był w istocie nieodbiegającym od normy pod względem naruszeń i działań na rzecz ich naprawienia. Prawda jest taka, że sankcje zawsze były nakładane rzadko. Mimo że możliwość nałożenia sankcji finansowych istnieje od 1993 roku, ETS nałożył je tylko 37 razy.

(w 2017 r. w 3 spośród 93 spraw o naruszenie prawa UE zwrócono się o karę finansową, w 2018 r. odnotowano 2 takie sprawy spośród 99, również w 2019 r. były takie 2 sprawy spośród 98)

Zbyt częste pozywanie państw członkowskich przed ETS może bowiem przynieść efekt przeciwny do zamierzonego. Komisja zatem tego nie robi. Jako podmiot polityczny

ostrożnie podejmuje decyzje w tym względzie koncentrując swoją uwagę na sprawach o największym znaczeniu.

Jednocześnie, gdy sprawa jest wyjątkowo ważna, Komisja i ETS nie mogą wahać się ze skorzystaniem ze swoich uprawnień w celu ochrony systemu prawnego, za który są odpowiedzialne.

W jaki sposób ustalane są grzywny?

Traktat pozostawia tę kwestię jako całkowicie otwartą. Określa jedynie, że grzywna musi być odpowiednia w danej sytuacji. Oznacza to, że co do zasady Komisja może zaproponować Trybunałowi dowolną kwotę. Potrzebne są jednak pewne obiektywne wytyczne i kryteria. Grzywny powinny być sprawiedliwe, obiektywne i obliczane w sposób przejrzysty. Nie tylko dlatego, że Komisja jest zawsze jedną ze stron sporu, ale także dlatego, że musi udowodnić swoją neutralność w karach, które proponuje Trybunałowi. Komisja bierze pod uwagę trzy kryteria. Po pierwsze, jak poważne jest naruszenie; po drugie, jak bogate jest państwo członkowskie, wobec którego wymierzone mają być kary; i po trzecie, jak długo trwało naruszenie. Krótko mówiąc, stosuje się następujące czynniki: powagę naruszenia, zamożność i czas. 8 z 37 grzywien nałożonych przez Trybunał UE dotyczyło dyrektywy w sprawie sposobu oczyszczania ścieków w miastach. Trybunał Sprawiedliwości UE nakazał państwom członkowskim zaprzestanie zanieczyszczania. Państwa, wobec których wymierzone były nakazy, zignorowały jednak osąd Trybunału. W konsekwencji, musiały płacić średnio 8 Milionów Euro za złamanie prawa. Jest to określane jako kwota ryczałtowa. TSUE zagroził również dodatkowymi kilkoma milionami za każde 6 miesięcy, w ciągu których nadal trwać będzie zanieczyszczanie wód. Jest to określane jako okresowa kara pieniężna. Ryczałt jest zwykle obliczany w następujący sposób: istnieje standardowa stawka (dzisiaj) w wysokości 1 052 € pomnożona przez współczynnik powagi, w zakresie od 1 do 20.

Tak więc w maksymalnym przypadku jest to: $1\,052 \text{ euro} \times 20 = 21\,040 \text{ €}$. Ta kwota jest natomiast pomnożona przez współczynnik "n" odzwierciedlający PKB państw członkowskich, wahający się od poziomu 0,1 dla Estonii do poziomu 4,59 dla Niemiec. W przypadku Polski n wynosi 1,29.

Tak więc maksimum dla Polski wynosiłoby: $21\,040 \text{ €} \times 1,29 = 27\,141,6 \text{ €}$ dziennie. Kwota ta mnożona jest następnie przez liczbę dni między pierwszym orzeczeniem w sprawie naruszenia stwierdzającym naruszenie a drugim orzeczeniem nakładającym grzywnę. Jeżeli zajmie to 100 dni, maksymalna grzywna ryczałtowa, o którą Komisja może normalnie wnioskować dla Polski, wynosi 2,7 mln EUR. Jeśli zajmie to 300 dni, będzie to 8,1 mln euro.

Okresowa kara pieniężna jest zwykle obliczana w następujący sposób: istnieje standardowa stawka (dzisiaj) w wysokości 3 154 € dziennie. Stawka ta mnożona jest następnie przez współczynnik powagi, w zakresie od 1 do 20. Tak więc w maksymalnym przypadku: $3\,154 \text{ €} \times 20$ będzie to kwota 63 080 € dziennie. Ta kwota z kolei mnożona jest przez "n", co dla Polski wynosi 1,29. Tak więc w maksymalnym przypadku

dla Polski: 63 080 € razy 1,29 wyniesie 81.373 € dziennie. Tak obliczona stawka mnożona jest znowu przez współczynnik czasu między pierwotnym wyrokiem a datą nałożenia grzywny od 1 do 3. W tym przypadku najwyższa dzienna kara, o którą Komisja normalnie wnioskowałaby dla Polski, wyniosłaby 3 razy 81 373 Euro czyli około ćwierć miliona Euro dziennie.

Całkowita roczna grzywna wyniosłaby wówczas około 90 milionów euro. Czy taka sankcja zrobiłaby wrażenie na Ministrze Sprawiedliwości Ziobro? Jest to bardzo mało prawdopodobne. Biorąc pod uwagę, że Polska co roku otrzymuje pomoc unijną idącą w miliardy Euro, byłaby to w dużej mierze symboliczna sankcja.

Jak TSUE patrzy na grzywny?

Prawo UE daje Komisji prawo do zaproponowania wszelkich sankcji finansowych. Następnie daje Trybunałowi Sprawiedliwości UE prawo do decydowania o odpowiedniej grzywnie, na dowolnym poziomie, który uzna za stosowny. Wniosek Komisji jest jedynie wnioskiem. Ustalenie rzeczywistej grzywny należy do TSUE i ma on w tym zakresie całkowitą swobodę. TSUE nie jest związany wnioskiem Komisji i w przeszłości zarówno zmniejszał, jak i zwiększał kwoty kar w stosunku do propozycji Komisji. TSUE nie jest związany żadną górną ani dolną granicą. Może zatem sięgać znacznie wyżej niż kwoty zasądzone w praktyce do tej pory. Należy zauważyć, że najwyższa kwota ryczałtowa, jaką kiedykolwiek nałożył TSUE, wyniosła 40 mln Euro. Była to kara wymierzona wobec Włoch w 2014 r. za niewywiązywanie się "ogólnie i w sposób uporczywy z obowiązku gospodarowania odpadami [...]"

Najwyższa roczna kara opiewała na kwotę 115,5 miliona Euro. Nałożono ją na Francję w 2005 roku w sprawie rybaków francuskich, którzy odławiali ryby zbyt małe wobec dozwolonych norm.

Czy wysokie grzywny są prawdopodobne?

Uczmy się od Vestager Tak, są. Komisja regularnie nakłada je w innej dziedzinie: prawie ochrony konkurencji. Maksymalny poziom kar wobec firm wynosi do 10 procent zysków firmy w poprzednim roku biznesowym (przypis dolny nr 7 -

Neelie Kroes, Komisarz, która zainicjowała taką politykę kar, chciała, aby ta kwota wysłała trzy wyraźne sygnały do firm: „Nie łamcie zasad antymonopolowych; jeśli to jednak zrobicie, zatrzymajcie to tak szybko, jak to możliwe, a kiedy już przestaniecie, nie róbcie tego ponownie" (przypis dolny nr 8 -

W lipcu 2018 r. Margrethe Vestager, Komisarz odpowiedzialna za prawo ochrony konkurencji, wyjaśniła, dlaczego Komisja nałożyła grzywnę na Google: "Chcemy, aby Google zmienił swoje zachowanie, bo jest ono nielegalne; chcemy to skutecznie powstrzymać. I o to właśnie prosimy, ponieważ nie jest to zabieg etyczny, a rynek komercyjny. Na tym rynku są zasady i tak samo jak każdy inny, Google powinien grać zgodnie z tymi zasadami. (przypis dolny nr 9 -

Kara wynosiła 4,3 bilionów Euro. (przypis dolny nr 10 -

W 2017 roku Komisja Europejska ukarała firmę Google 2,3 miliardami Euro. (przypis dolny nr 11 -

W marcu 2019 roku Komisja ukarała Google'a kolejną karą – tym razem 1,49 miliardów Euro (przypis dolny nr 12 -

Tylko w ostatnim miesiącu Komisja ukarała Volkswagena karą 500 milionów Euro, zaś BMW karą 375 milionów Euro za zмовę w niezainstalowaniu efektywnej technologii redukcji emisji spalin w produkowanych przez nich pojazdach (przypis dolny nr 13 -

Komisarz Vestager ostrzegła wówczas firmy: "Nie tolerujemy zмовы firm. Jest to niezgodne z unijnymi przepisami antymonopolowym. Konkurencja i innowacje w zakresie zarządzania zanieczyszczeniem powodowanym przez samochody mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia przez Europę naszych ambitnych celów Zielonego Ładu. Ta decyzja pokazuje, że nie zawahamy się podjąć działań przeciwko wszelkim formom zachowań kartelowych, które zagrażają temu celowi". (przypis dolny nr 14 -

A zatem, jeśli tylko tego chce, Komisja Europejska potrafi być okazać wysoką nietolerancję dla naruszeń prawa unijnego.

Uzasadnienie kary w wysokości 5 miliardów euro: Polska jest wyjątkowa.

Jakkolwiek grzywny stosowane wobec państw członkowskich zazwyczaj były stosunkowo skromne, formuła, na której zostały oparte, nie jest wiążąca. Traktat UE nie określa górnej granicy. W tym zakresie wytyczne Komisji podkreślają, że celem sankcji musi być „zapewnienie, że sama kara zapobiega i odstrasza od dalszych naruszeń”. Wytyczne przewidują także szczególne grzywny „gdy jest to adekwatne (stosowne) w szczególnych przypadkach”.

Komisja wyraźnie stwierdza, że ponieważ „każda sankcja finansowa musi zawsze być dostosowana do konkretnego przypadku, Komisja zastrzega sobie prawo do skorzystania z dyskrecyjnej władzy i odejścia od tych ogólnych zasad i kryteriów, z podaniem szczegółowego uzasadnienia, gdy jest to adekwatne (stosowne) w szczególnych przypadkach, w tym odwołania się do korzystania z instrumentu ryczałtu”.

Komisja zauważa również, że „ustalenie sankcji musi opierać się na celu samego środka, którym jest zapewnienie skutecznego stosowania prawa wspólnotowego”. Jednym z najbardziej podstawowych kryteriów jest „konieczność zagwarantowania tego, że sama kara odstrasza od dalszych naruszeń”.

W 2017 r. Komisja ogłosiła, że nada priorytet wszystkim sprawom naruszającym praworządność:

„Obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości ma najszerzy skutek, gdy wymagane działanie dotyczy systemowych niedociągnięć w systemie prawnym państwa członkowskiego... Komisja będzie zatem rygorystycznie badać wszystkie przypadki przepisów krajowych lub ogólnych praktyk,

które utrudniać postępowania w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości lub gdy prawo krajowe uniemożliwia sądom krajowym uznanie zasady pierwszeństwa prawa UE.”¹⁶

Odnosiłoby się to bezpośrednio do wyroku ETS z dnia 15 lipca 2021 r. przeciwko Polsce. Zapewne nigdy dotąd nie było sprawy o naruszenie o podobnym znaczeniu dla systemu prawnego UE i dalszego istnienia i funkcjonowania zasady praworządności. Uzasadniałoby to sankcję niepodobną do żadnej dotychczas w historii UE.

W związku z powyższym powstaje pytanie: Jakie mogą być nowe (adekwatne do przypadku) wytyczne lub punkty odniesienia?

Komisja i ETS mogą w tej sytuacji optować za wyjątkowo wysokimi grzywnami w oparciu o zasadę art. 19: W szczególności ilekroć ETS stwierdzi, że prawo do „skutecznej ochrony prawnej” gwarantowane przez sądy krajowe w ramach art. 19 traktatu, jest naruszone przez państwa członkowskie, które nie eliminują naruszenia, sankcja finansowa powinna być wymierzona w wysokości odpowiadającej, co najmniej 1 procent PKB kraju rocznie.

W przypadku Polski, której PKB wynosi około 520 mld euro, oznaczałoby to karę w wysokości około 5,2 mld euro rocznie. Komisja powinna zatem zaproponować, a TSUE nakładać co dwa miesiące grzywnę w wysokości 880 mln euro do czasu, aż polski rząd wdroży orzeczenie z 15 lipca 2021 r.

Jeśli polski rząd zobowiąże się do pełnego wykonania tego wyroku przed 16 sierpnia 2021 r. i porzuci dążenie do kontrolowania sędziów, nie byłoby podstaw do stosowania sankcji finansowych.

Jaki jest sens sankcji? Zmiana zachowań.

Celem nałożenia wysokich sankcji jest zmiana zachowania konkretnego podmiotu, a także innych dużych firm. Najlepsza sankcja to taka, której nie trzeba stosować, ponieważ wiarygodna groźba jej użycia wpływa na zachowania.

Najważniejsze pytania dla każdego systemu ochrony praworządności to: gdzie jest linia graniczna? Co się stanie w sytuacji przekroczenia tej linii?

Należy stwierdzić z całą stanowczością określić, jakiego rodzaju zachowania będą karane grzywną, tak aby państwa członkowskie wiedziały, czego należy unikać. Stanem idealnym byłaby sytuacja, w której istniałby obiektywny sposób określenia zdarzenia granicznego, które każdy może wskazać i określić dlaczego jest ono tak poważne, tak jak (rzadki) wyrok w sprawie naruszenia art. 19 traktatu. Równocześnie

musi być jasno określone, co jest następstwem: bolesna finansowo i politycznie grzywna.

Załącznik – wszystkie grzywny za naruszenie w historii UE

	Przedmiot	Ryczałt suma w milinach euro (€)	Kara w milinach euro (€) na rok
2000 Grecja	Nielegalne wysypiska		7.3
2003 Hiszpania	Jakość wody		0.6 ¹⁸
2005 Francja	Rybołówstwo	20	115.5
2006 Francja	Odpowiedzialność za produkt		11.5
2008 Francja	GMO	10	
Portugalia	Zamówienia publiczne		7
2009 Grecja	Zakaz automatów do gier	3	11.5
Grecja	Sklepy optyczne	1	
2011 Włochy	Pomoc niezgodna z prawem	30	60
Grecja	Odszkodowania dla ofiar przestępstw	2	
2012 Irlandia	Odprowadzanie ścieków	2	4.4
Irlandia	Ocena oddziaływania na środowisko	1.5	
Hiszpania	Pomoc państwa	20	18.2
2013 Belgia	Ścieki komunalne	10	1.7
Czechy	Dostarczanie emerytur	0.25	
Luxembourg	Ścieki komunalne	2	1
Szwecja	Przechowywanie danych	3	
2014 Włochy	Gospodarka odpadami	40	85.6
Grecja	Gospodarka odpadami	10	29
Portugalia	Komunikacja elektroniczna	3	3.65
Hiszpania	Pomoc państwa	30	
Szwecja	Zanieczyszczenia przemysłowe	2	1.46
2015 Grecja	Gospodarka odpadami	10	7.28
Włochy	Gospodarka odpadami	20	0.24
Włochy	Pomoc państwa	30	24
2016 Grecja	Gospodarka odpadami	10	10.9
Portugalia	Ścieki komunalne	3	2.92
2017 Hiszpania	Nieuczciwa konkurencja	3	
2018 Grecja	Pomoc niezgodna z	10	14.6

	prawem		
Grecja	Ścieki komunalne	5	6.55
Hiszpania	Ścieki komunalne	12	21.9
Włochy	Niepobranie opłat	25	60.2
Słowacja	Nielegalne wysypiska	1	1.8
2019 Irlandia	Ocena oddziaływania na środowisko	5	5.5
2020 Grecja	Zanieczyszczenia wody	3.5	
Belgia	Regulacje podatkowe	2	2.7
Włochy	Pomoc państwa	7.5	29.2
Total 37 cases		336.75	

Przypisy:

7. Komisja Europejska, "Prawo konkurencji: zmienione wytyczne Komisji dotyczące ustalania grzywien w sprawach antymonopolowych – najczęściej zadawane pytania", 28 czerwiec 2006.

8. Komisja Europejska, "Prawo konkurencji: Komisja zmienia wytyczne dotyczące ustalania grzywien w sprawach antymonopolowych", 28 czerwiec 2006.

9. Youtube, "Komisja Europejska nakłada na Google grzywnę w wysokości 4,34 mld euro za nielegalne praktyki dotyczące urządzeń mobilnych z systemem Android".

10. Komisja Europejska, komunikat prasowy, antymonopolowy: „Komisja nakłada na Google grzywnę w wysokości 4,34 mld euro za nielegalne praktyki dotyczące urządzeń mobilnych z systemem Android w celu wzmocnienia dominacji wyszukiwarki Google”, 18 lipiec 2018.

11. Komisja Europejska, prawo ochrony konkurencji, „Komisja nakłada na Google grzywnę w wysokości 2,42 mld euro za nadużywanie pozycji dominującej jako wyszukiwarki poprzez dawanie nielegalnej przewagi własnej porównywarki cenowej”, 27 czerwiec 2017.

12. Komisja Europejska, prawo ochrony konkurencji, "Komisja nakłada na Google grzywnę w wysokości 1,49 mld euro za nadużycia w reklamie internetowej", 20 marzec 2019.

13. Komisja Europejska, prawo ochrony konkurencji, "Komisja nakłada na producentów samochodów grzywnę w wysokości 875 mln euro za zmwę ograniczającą konkurencję w redukowaniu emisji w nowych samochodach osobowych z silnikiem diesla", 8 lipiec 2021.

14. Komisja Europejska, prawo ochrony konkurencji "Komisja nakłada karę na producentów samochodów w wysokości 875 milionów euro za zmwę ograniczającą

konkurencję w redukowaniu emisji w nowych samochodach osobowych z silnikiem Diesla”, 8 lipiec 2021.