Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 8 grudnia 2022 r. [1]

Sprawa C-692/20

Komisja Europejska
przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 95/60/WE – Banderolowanie olejów napędowych – Niewykonanie wyroku – Artykuł 260 ust. 1 TFUE – Nałożenie ryczałtu – Artykuł 260 ust. 2 TFUE – Waga uchybienia – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Protokół w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej – Utrzymywanie się uchybienia w odniesieniu do Irlandii Północnej po upływie okresu przejściowego – Skutki dla obliczania wysokości ryczałtu

I. Wprowadzenie

1. W wydanym w dniu 17 października 2018 r. wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-503/17, niepublikowanym, EU:C:2018:831, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie C-503/17") Trybunał orzekł [2], że dopuszczając używanie banderolowanego paliwa [3] do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową, nawet jeżeli paliwo to nie podlega zwolnieniu od podatku akcyzowego ani obniżeniu tego podatku, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie dyrektywy Rady 95/60/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie banderolowania olejów napędowych i nafty [4].

2. W dniu 21 grudnia 2020 r. Komisja wniosła przeciwko Zjednoczonemu Królestwu rozpatrywaną skargę w trybie art. 260 TFUE, w której zwróciła się o stwierdzenie, że owo państwo nie wykonało wyroku w sprawie C-503/17, a także o zasądzenie przez Trybunał kary pieniężnej.

1 Język oryginału: angielski.

2 Punkt 46 tego wyroku.

3 „Banderolowane paliwo" oznacza paliwo, do którego pod nadzorem skarbowym dodano, przed wprowadzeniem produktu na rynek, banderolę w postaci barwnika.

4 Dz.U. 1995, L 291, s. 46 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 289. Dyrektywa 95/60 przyczynia się do urzeczywistnienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez umożliwienie identyfikacji oleju napędowego nieobciążonego podatkiem według pełnej stawki. Banderolę stosuje się do olejów napędowych i nafty (z wyjątkiem paliwa lotniczego), które zostały zwolnione z podatku akcyzowego lub które są objęte podatkiem akcyzowym według stawki innej niż stawka podstawowa mająca zastosowanie do olejów mineralnych wykorzystywanych jako paliwo silnikowe. W Zjednoczonym Królestwie i w Irlandii takie banderolowane paliwo określa się niekiedy nazwą „red diesel".

3. Ta skarga stanowi novum z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, nigdy wcześniej w historii członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii nie wniesiono przeciwko niemu skargi tego rodzaju. Po drugie, postępowanie w jej sprawie zostało wszczęte w okresie przejściowym, o którym mowa w Umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (zwanej dalej „umową o wystąpieniu”) [5]. Po trzecie, wraz z zakończeniem tego okresu przejściowego Zjednoczone Królestwo stało się zobowiązane do wykonania wyroku w sprawie C-503/17 wyłącznie w odniesieniu do Irlandii Północnej [6]. Przy orzekaniu w przedmiocie niniejszej skargi Trybunał musi więc rozstrzygnąć, czy ostatni z tych trzech elementów: a) łagodzi wagę uchybienia lub b) wywołuje skutek tego rodzaju, że przy obliczaniu wysokości ryczałtu pod uwagę bierze się nie produkt krajowy brutto (PKB) Zjednoczonego Królestwa, lecz PKB Irlandii Północnej.

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

4. Pismem z dnia 22 października 2018 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o wskazanie w terminie dwóch miesięcy, jakie środki państwo to zamierza podjąć w celu zapewnienia wykonania wyroku w sprawie C-503/17, który wydano w dniu 17 października 2018 r. Zjednoczone Królestwo ustosunkowało się do tego wniosku w piśmie z dnia 19 grudnia 2018 r. Zwróciło ono uwagę na trudności praktyczne, jakie napotkało w związku z wykonaniem owego wyroku [7]. Zjednoczone Królestwo wskazało, że zamierza zakazać używania banderolowanego paliwa do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową w drodze uchwalenia w 2019 r. aktu rangi ustawowej i przedłożenia parlamentowi w 2020 r. niezbędnych przepisów wykonawczych.

5. Komisja, nie otrzymawszy żadnych dalszych informacji, w dniu 15 maja 2020 r. wystosowała do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że państwo to nie podjęło jeszcze środków zapewniających wykonanie wyroku w sprawie C-503/17. W tym wezwaniu zwrócono się o przedstawienie uwag w terminie czterech miesięcy od jego doręczenia i wskazano, że wraz z upływem tego terminu Komisja będzie mogła wnieść sprawę do Trybunału w trybie art. 260 ust. 2 TFUE.

6. Podczas telekonferencji, która odbyła się w dniu 12 sierpnia 2020 r., Zjednoczone Królestwo wyjaśniło służbom Komisji, że choć z zainteresowanymi stronami prowadzone są dalsze konsultacje dotyczące używania banderolowanego paliwa, to odnośny akt podstawowy został już uchwalony, a Zjednoczone Królestwo rozpocznie procedurę przyjmowania niezbędnych przepisów wykonawczych.

7. W dniu 11 września 2020 r. Zjednoczone Królestwo udzieliło odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Państwo to wyjaśniło, że ze względu na wybory powszechne, które odbyły się w grudniu 2019 r., w owym roku nie został przyjęty projekt ustawy budżetowej. W toku konsultacji, o których mowa powyżej, miał się także ujawnić szereg wyzwań natury praktycznej związanych z wdrożeniem środków zapewniających wykonanie wyroku w sprawie C-503/17. Zjednoczone Królestwo wskazało, że kolejne konsultacje publiczne zakończą się w dniu 1 października 2020 r., a następnie zostanie podjęta decyzja o terminie wycofania uprawnienia do używania banderolowanego paliwa do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową.

[5] Dz.U. 2020, L 29, s. 7.

[6] Zobacz protokół w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej; pkt 56, 57 niniejszej opinii.

[7] Zobacz pkt 13 niniejszej opinii.

III. Postępowanie przed Trybunałem

8. Nie otrzymawszy żadnych dalszych informacji od Zjednoczonego Królestwa, w dniu 21 grudnia 2020 r. Komisja wniosła rozpatrywaną skargę [8]. Instytucja ta wnosi o:

– stwierdzenie, że nie podjąwszy działań koniecznych w celu wykonania wyroku w sprawie C-503/17, Zjednoczone Królestwo nie wypełniło zobowiązań ciążących na tym państwie na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE w związku z art. 127 i 131 umowy o wystąpieniu;

– nakazanie Zjednoczonemu Królestwu, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE w związku z art. 127 i 131 umowy o wystąpieniu, zapłaty na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 35 873,20 EUR pomnożonego przez liczbę dni od daty ogłoszenia wyroku w sprawie C-503/17 do dnia, w którym Zjednoczone Królestwo wykona ten wyrok, lub do dnia wydania wyroku w niniejszym postępowaniu, którakolwiek z tych dat okaże się wcześniejsza, przy czym minimalna wysokość ryczałtu to 8 901 000 EUR;

– obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami niniejszego postępowania.

9. Zjednoczone Królestwo poinformowało następnie Komisję, że przepisami wykonawczymi wydanymi w dniu 28 czerwca 2021 r. wprowadzono w życie przepisy Finance Act 2020 [9] (ustawy budżetowej na 2020 r.) i zakazano używania banderolowanego paliwa do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową w Irlandii Północnej ze skutkiem od dnia 1 października 2021 r. [10]. Skierowanym do Trybunału pismem z dnia 11 lutego 2022 r. Komisja wskazała, że z tego powodu wycofuje żądanie zasądzenia dziennej okresowej kary pieniężnej. Komisja podtrzymała jednak żądanie zasądzenia ryczałtu ze względu na niewykonanie wyroku w okresie od dnia 17 października 2018 r., to jest od dnia wydania wyroku w sprawie C-503/17, do dnia 30 września 2021 r., czyli do dnia, w którym Zjednoczone Królestwo wykonało ów wyrok.

10. W dniu 28 września 2022 r. odbyła się rozprawa, na której Komisja i Zjednoczone Królestwo przedstawiły uwagi ustne i odpowiedziały na pytania Trybunału.

IV. Analiza

A. Czy Komisja wyznaczyła Zjednoczonemu Królestwu wystarczający termin na wykonanie wyroku w sprawie C-503/17?

1. Argumenty stron

11. W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 14 maja 2020 r. Komisja zwróciła się do Zjednoczonego Królestwa o przedstawienie uwag w terminie czterech miesięcy od jego doręczenia, mianowicie do dnia 15 września 2020 r. (zwanego dalej „datą oceny”). Zdaniem Komisji rozpatrywana skarga jest zasadna, ponieważ Zjednoczone Królestwo uchybiło

[8] Zobacz art. 86 i 89 umowy o wystąpieniu, które dotyczą właściwości Trybunału w sprawach zawisłych oraz mocy wiążącej i wykonalności jego wyroków i postanowień w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie.

[9] Zobacz art. 89 Finance Act 2020 (ustawy budżetowej na 2020 r.); załącznik 11 do tej ustawy.

[10] The Finance Act 2020, schedule 11 (Appointed Day) (Northern Ireland) Regulations 2021 [rozporządzenie (Irlandia Północna) z 2021 r. w sprawie dnia wejścia w życie przepisów załącznika 11 do ustawy budżetowej na 2020 r.]. Zobacz także wytyczne Zjednoczonego Królestwa, *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying*, Excise Notice 554, sekcja 2.

zobowiązaniom, jakie na nim ciążą na podstawie art. 260 ust. 1 TFUE, gdy nie wykonało wyroku w sprawie C-503/17 przed datą oceny. Komisja uważa, że państwo członkowskie nie może się powoływać na trudności praktyczne, aby uzasadnić niewykonanie wyroku Trybunału. W każdym razie trudności opisane przez Zjednoczone Królestwo nie są tego rodzaju, że mogą uzasadnić opóźnienie w jego wykonaniu.

12. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że przedwczesne było zarówno wystosowanie przez Komisję wezwania do usunięcia uchybienia, jak i wszczęcie postępowania w trybie art. 260 TFUE. Z przewidzianego w orzecznictwie wymogu wykonania wyroku Trybunału w jak najkrótszym terminie wynika, że przy dokonywaniu oceny, czy państwo członkowskie miało wystarczająco dużo czasu na jego wykonanie, Komisja należycie uwzględnia wszystkie przeszkody praktyczne utrudniające osiągnięcie tego rezultatu.

13. Zjednoczone Królestwo wskazuje, że Komisja myli trudności prawne czy też polityczne z pewnymi wymiernymi trudnościami praktycznymi, jakie napotkało to państwo. Wśród nich wymienia ono długość linii brzegowej Zjednoczonego Królestwa, znaczną liczbę portów i przystani o różnej wielkości, rentowność mniejszych portów dostarczających niebanderolowane paliwo jednostkom uprawiającym prywatną żeglugę niehandlową oraz banderolowane paliwo statkom handlowym, jak również trudności w uzyskaniu pozwolenia na budowę dodatkowych zbiorników na wrażliwych obszarach nadmorskich. Zasygnalizowany został także problem spadku jakości paliwa w przypadku wydłużonego okresu jego składowania w związku ze sprzedażą tego produktu w niewielkich ilościach. Niedostępność niebanderolowanego paliwa może skłaniać operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową do przechowywania takiego paliwa na pokładach ich jednostek albo do nabywania banderolowanego paliwa bez uiszczenia prawidłowej kwoty podatku[11]. Trudności pojawiłyby się w przypadku jednostek, które nie mają dwóch zbiorników umożliwiających oddzielne przechowywanie paliwa służącego do napędzania silnika oraz paliwa używanego do gotowania i ogrzewania, a także jednostek, które przez jedną część roku są wykorzystywane do celów handlowych, a przez drugą część roku – do celów rekreacyjnych.

14. Komisja powinna była przynajmniej wyjaśnić, dlaczego jej zdaniem te trudności praktyczne nie uzasadniały przyznania Zjednoczonemu Królestwu dodatkowego terminu na wykonanie wyroku w sprawie C-503/17.

15. Zjednoczone Królestwo zauważa również, że w okresie siedmiu miesięcy bezpośrednio poprzedzających datę oceny pandemia COVID-19, która dotknęła Zjednoczone Królestwo bardziej niż większość pozostałych krajów Europy, zrodziła kolejne wyzwania związane z wykonaniem wyroku.

16. W duplice podnosi ono, że jeżeli niepodjęcie odpowiednich środków przed datą oceny wskazaną w wezwaniu do usunięcia uchybienia automatycznie skutkuje naruszeniem art. 260 TFUE, to Komisja dysponuje nadmiernymi uprawnieniami, jeśli chodzi o ustalenie terminu, w jakim należy wykonać wyrok. Ponadto zdarzało się, że Komisja wyznaczała w tym względzie różnym państwom członkowskim różne terminy. Zjednoczone Królestwo powołuje się na szereg spraw, w których termin wykonania wyroku wyznaczony w wezwaniu do usunięcia uchybienia był dłuższy niż w niniejszej sprawie i w których pozwalano na to, by między wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia a wszczęciem postępowania w trybie

[11] W punkcie 38 niniejszej opinii opisano środki, jakie Zjednoczone Królestwo podjęło w 2008 r.

art. 260 TFUE także upłynęło znacznie więcej czasu. Według Zjednoczonego Królestwa stosowanie takich odmiennych podejść stanowi przejaw niedopuszczalnego naruszenia zasady równego traktowania.

2. Ocena

17. W art. 260 TFUE nie określono żadnego terminu na wykonanie wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom ciążącym na państwie członkowskim. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że troska o bezzwłoczne i jednolite stosowanie prawa Unii wymaga, by wykonanie to rozpoczęło się natychmiast oraz by zostało zakończone w najkrótszym możliwym terminie [12]. Wydaje się bezsporne, że państwom członkowskim należy wyznaczyć rozsądny termin na podjęcie środków, które zapewnią wykonanie wyroku [13]. Strony są zgodne co do tego, że datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia do celów stosowania art. 260 TFUE jest dzień 15 września 2020 r. [14]. Z powyższego wynika, że Komisja dała Zjednoczonemu Królestwu cztery miesiące na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia oraz 23 miesiące na wykonanie wyroku w sprawie C-503/17. Rozpatrywana skarga została wniesiona w dniu 21 grudnia 2020 r., a więc trzy miesiące po dacie oceny.

18. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opiera się na obiektywnym stwierdzeniu uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom nałożonym na nie przez prawo Unii. Państwo członkowskie nie może więc się powoływać na przepisy, praktyki lub sytuacje w swoim wewnętrznym porządku prawnym, aby uzasadnić uchybienie tym zobowiązaniom [15]. Ponadto orzecznictwo Trybunału nie daje podstaw do uznania rozróżnienia, jakie stara się wprowadzić Zjednoczone Królestwo, między trudnościami prawnymi i politycznymi, które jego zdaniem nie mogą stanowić uzasadnienia dla opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału, a problemami lub przeszkodami praktycznymi, które według niego mogą stanowić takie uzasadnienie.

19. Trybunał odrzucił przytoczony przez państwo członkowskie argument, w myśl którego okoliczności o charakterze siły wyższej i trudności związane z finansowaniem inwestycji budowlanej utrudniły mu wykonanie wyroku Trybunału dotyczącego oczyszczania ścieków komunalnych [16]. Trybunał odrzucił również argument, że niewykonanie wyroku może być uzasadnione komplikacjami i kosztami związanymi z opracowaniem i wdrożeniem programu zamknięcia nielegalnych składowisk odpadów [17]. W kontekście pomocy państwa ani trudności w ustaleniu beneficjentów bezprawnie przyznanej pomocy [18], ani też problemy z obliczeniem kwot podlegających zwrotowi [19] nie zostały uznane za względy należycie uzasadniające

[12] Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Grecja, C-328/16, EU:C:2018:98, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo.

[13] Opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Komisja/Hiszpania, C-278/01, EU:C:2003:342, pkt 31, 32; wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., Komisja/Hiszpania, C-278/01, EU:C:2003:635, pkt 30, 31.

[14] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska, C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

[15] Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Grecja, C-167/14, niepublikowany, EU:C:2015:684, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

[16] Wyrok z dnia 22 czerwca 2016 r., Komisja/Portugalia, C-557/14, EU:C:2016:471, pkt 33, 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

[17] Wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 24, 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

[18] Wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo.

[19] Wyrok z dnia 7 lipca 2009 r., Komisja/Grecja, C-369/07, EU:C:2009:428, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

niewykonanie wyroku Trybunału. Ponadto Trybunał nie zgodził się z twierdzeniem, że gwałtowne demonstracje mogą uzasadniać opóźnienie w wykonaniu wyroku Trybunału, w którym stwierdzono, iż państwo członkowskie nie dokonało transpozycji dyrektywy Unii [20].

20. W świetle tego orzecznictwa trudności przywołane przez Zjednoczone Królestwo należy zrównać z sytuacją w wewnętrznym porządku prawnym tego państwa, która nie uzasadnia uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo Unii.

21. Nie ulega wątpliwości, że Zjednoczone Królestwo zamierzało wykonać wyrok w drodze uchwalenia przepisów, co samo w sobie nie jest ani skomplikowane, ani wymagające. W rzeczy samej trudności praktyczne, o których wspomina Zjednoczone Królestwo i które zostały powołane przez to państwo także w postępowaniu w sprawie C-503/17, dotyczą przede wszystkim kosztów, jakie dostawcy paliwa w portach i przystaniach będą najpewniej zmuszeni ponieść, aby zapewnić zgodność z przepisami należycie transponującymi dyrektywę 95/60. W tym kontekście Zjednoczone Królestwo nie wyjaśnia, w jaki sposób opóźnienie w wykonaniu wyroku w sprawie C-503/17 doprowadziło do obniżenia tych kosztów, a nie jedynie do odłożenia ich w czasie.

22. Kolejną trudnością praktyczną, na jaką w tym względzie zwraca uwagę Zjednoczone Królestwo, jest pandemia COVID-19. W korespondencji wymienianej na bieżąco przez Zjednoczone Królestwo i Komisję nie ma mowy o pandemii COVID-19. Wobec braku szczegółowych informacji na temat tego, w jaki sposób pandemia COVID-19 doprowadziła do opóźnienia w wykonaniu wyroku w sprawie C-503/17, trudno jest przyjąć, że stanowi ona należyte uzasadnienie tego opóźnienia.

23. W analizowanym kontekście pewne znaczenie ma również fakt, że kwestia nieprzestrzegania przez Zjednoczone Królestwo przepisów dyrektywy 95/60 była, w ten czy inny sposób, przedmiotem rozmów prowadzonych z Komisją począwszy od chwili wygaśnięcia w 2006 r. przepisu wprowadzającego odstępstwo od dyrektywy 95/60 [21]. Ponadto, jak wskazuje Komisja, Irlandia wykonała wyrok Komisja/Irlandia [22], który dotyczył podobnego przypadku nieprzestrzegania przepisów dyrektywy 95/60, gdyż uchwaliła przepisy, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2020 r.

24. Dlatego też uważam, że okoliczności przywołane przez Zjednoczone Królestwo nie potwierdzają ani pod względem prawnym, ani faktycznym sformułowanego przez to państwo twierdzenia, iż nie było ono w stanie wykonać wyroku w sprawie C-503/17 przed datą oceny.

25. Przytoczony przez Zjednoczone Królestwo argument, zgodnie z którym Komisja nie wyjaśniła na etapie postępowania poprzedzającym wniesienie skargi, dlaczego jej zdaniem okoliczności, na które powołuje się Zjednoczone Królestwo, nie można uznać za uzasadnione powody niewykonania wyroku w sprawie C-503/17, wydaje się nieco bałamutny. Po pierwsze, w piśmie Zjednoczonego Królestwa z dnia 19 grudnia 2018 r. opisano szereg przeszkód uniemożliwiających wykonanie tego wyroku i wyrażono wolę znowelizowania przepisów w 2019 lub 2020 r. W zaproponowanym przez Zjednoczone Królestwo harmonogramie uznano zatem istnienie tych trudności praktycznych i wzięto je pod uwagę. Wobec braku dalszych informacji

[20] Wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo.

[21] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I – Main text* (Sprawozdanie z oceny stosowania przepisów dyrektywy Rady 95/60/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie banderolowania olejów napędowych i nafty: sprawozdanie końcowe, tom I – tekst główny), Urząd Publikacji 2018 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (zwane dalej „sprawozdaniem z oceny"), s. 61.

[22] Wyrok z dnia 17 października 2018 r., C-504/17, niepublikowany, EU:C:2018:832.

Komisja skierowała w maju 2020 r. do Zjednoczonego Królestwa wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zakreśliła czteromiesięczny termin na ustosunkowanie się do niego. W odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa nie ma mowy o żadnych ewentualnych wątpliwościach tego państwa odnośnie do wpływu trudności praktycznych na zaproponowany przez nie harmonogram wdrażania środków zapewniających wykonanie wyroku. Po drugie, jak zauważa Komisja, Zjednoczone Królestwo przywołało te same trudności praktyczne, aby wyjaśnić, w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku w sprawie C-503/17 [23], dlaczego nie przestrzega przepisów dyrektywy 95/60. Wreszcie, w postępowaniu w trybie art. 260 ust. 2 TFUE Komisja wskazuje wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, którą uważa za odpowiednią, pozostawiając Trybunałowi ich zasądzenie. Obie strony mają możliwość podniesienia przed Trybunałem wszystkich istotnych kwestii. W związku z tym bezzasadne jest twierdzenie Zjednoczonego Królestwa, że Komisja naruszyła któryś ze spoczywających na niej obowiązków.

26. Nie jestem również przekonany o zasadności przytoczonego w duplice argumentu, że Komisja działała niezgodnie z prawem, gdyż w niektórych przypadkach dawała państwom członkowskim dłuższy termin na wykonanie wyroku Trybunału. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego niełatwo dają się ująć w jednolite ramy czasowe. Stan faktyczny każdej sprawy jest inny, a przed określeniem, kiedy należy podjąć odpowiednie działania mające na celu wyegzekwowanie prawa i jaką powinny one przyjąć formę, konieczne może się okazać uwzględnienie wielu różnych okoliczności. To do Komisji należy zatem rozstrzygnięcie o celowości i terminie wniesienia przeciwko państwu członkowskiemu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom [24]. Sposób korzystania z tego prawa podlega kontroli sądowej w ramach postępowania w trybie art. 260 TFUE. Argumentu, który sprowadza się do wskazania szeregu przypadków, w których innym państwom członkowskim wyznaczono w różnych okolicznościach dłuższe terminy na wykonanie wyroków Trybunału, nie można jednak uwzględnić.

27. Zjednoczone Królestwo nie kwestionuje tego, że operatorzy jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową w Zjednoczonym Królestwie mogli po dacie oceny używać banderolowanego paliwa do napędzania swoich jednostek. W związku z tym nie wykonało ono przed tą datą wyroku w sprawie C-503/17, a tym samym uchybiło zobowiązaniom, jakie na nim ciążą na mocy art. 260 ust. 1 TFUE.

28. Mając na uwadze powyższe, pragnę wskazać Trybunałowi, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi w niniejszej sprawie nie było niezgodne z prawem w świetle którejkolwiek z okoliczności powołanych przez Zjednoczone Królestwo w pismach procesowych i wystąpieniach ustnych.

[23] Zobacz pkt 39 wyroku w sprawie C-503/17.

[24] Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości), C-213/19, EU:C:2022:167, pkt 203 i przytoczone tam orzecznictwo.

B. Ryczałt

1. Wprowadzenie

29. Komisja zaproponowała, aby Trybunał nałożył na Zjednoczone Królestwo dzienny ryczałt w wysokości 35 873,20 EUR, pomnożony przez liczbę dni od dnia wydania wyroku w sprawie C-503/17 (17 października 2018 r.) do dnia, w którym Zjednoczone Królestwo wykonało ten wyrok (30 września 2021 r.), czyli łącznie 38 743 056 EUR.

30. Aby obliczyć wysokość dziennego ryczałtu, Komisja posłużyła się metodą określoną w swoim komunikacie z 2005 r.[25], w brzmieniu zmienionym w 2019 i 2020 r.[26]. Wynikiem tego obliczenia ma być ryczałt, którego wysokość wywołuje wystarczający skutek odstraszający, a przy tym uwzględnia zasadę proporcjonalności i równego traktowania[27]. Wskazana przez Komisję wysokość dziennego ryczałtu została obliczona przez pomnożenie jednolitej stawki ryczałtowej wynoszącej 1052 EUR[28] przez współczynnik wagi uchybienia wynoszący 10 na 20[29]. Uzyskany wynik pomnożono następnie przez wartość odzwierciedlającą możliwości finansowe państwa członkowskiego, która jest określana mianem specjalnego współczynnika „n” i która w przypadku Zjednoczonego Królestwa wynosi 3,41[30].

31. Zjednoczone Królestwo nie kwestionuje tego, że w myśl utrwalonego orzecznictwa w rozpatrywanych okolicznościach można zasądzić ryczałt[31]. Podnosi ono jednak, że ze względu na trudności praktyczne, jakie napotkało przy próbach wykonania wyroku w sprawie C-503/17, bardzo ograniczony wpływ niewykonania owego wyroku oraz wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii wysokość ryczałtu nie powinna przekraczać kwoty 250 000 EUR.

32. Artykuł 260 ust. 2 TFUE przyznaje Trybunałowi szeroki zakres swobodnej oceny w odniesieniu do zasądzania ryczałtu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasądzanie ryczałtu powinno być każdorazowo wypadkową całokształtu istotnych elementów związanych zarówno z naturą uchybienia, jak i z postawą państwa członkowskiego. W tym względzie konieczne jest dokonanie oceny wagi uchybienia, w tym jego skutków dla interesów prywatnych i interesu publicznego, oraz czasu trwania uchybienia od dnia ogłoszenia stwierdzającego je wyroku do dnia jego wykonania[32].

[25] Komunikat Komisji – Stosowanie art. 228 traktatu WE [SEC(2005) 1658] (Dz.U. 2007, C 126, s. 15) (zwany dalej „komunikatem z 2005 r.”), którego zakres został po wejściu w życie traktatu z Lizbony rozciągnięty na procedury regulowane postanowieniami art. 260 ust. 2 TFUE [zob. komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. 2011, C 12, s. 1), pkt 4, sekcja V].

[26] 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. 2019, C 70, s. 1) (zwany dalej „komunikatem z 2019 r.”); 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 [C(2020) 6043] (Dz.U. 2020, C 301, s. 1) (zwany dalej „komunikatem z 2020 r.”).

[27] W zastosowaniu tej metody maksymalna kwota ryczałtu do zapłacenia przez Zjednoczone Królestwo z tytułu przedmiotowego uchybienia wynosi 77,5 mln EUR [(1052 × 20 × 3,41) × 1080].

[28] Sekcja III akapit pierwszy pkt 2 komunikatu z 2020 r.

[29] Punkt 16.6 komunikatu z 2005 r.

[30] Sekcja III akapit pierwszy pkt 3 komunikatu z 2020 r.

[31] Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 83.

[32] Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja, C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 72, 73, 76.

2. Waga uchybienia

a) Argumenty stron

33. Aby uzasadnić wybór współczynnika wagi uchybienia wynoszącego 10 w skali od 1 do 20, która to skala została ustanowiona w komunikacie z 2005 r., Komisja wskazuje na trzy elementy. Po pierwsze, zwraca ona uwagę na jasność zobowiązania, o czym była mowa również w wyroku w sprawie C-503/17 [33]. Nie może być żadnej wątpliwości co do charakteru środków, jakie Zjednoczone Królestwo było zobowiązane podjąć w celu wykonania owego wyroku.

34. Po drugie, Komisja zauważa, że dyrektywa 95/60 uzupełnia dyrektywę Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej [34] z myślą o przyczynieniu się do urzeczywistnienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez umożliwienie łatwej i szybkiej identyfikacji oleju napędowego nieobłożonego podatkiem według pełnej stawki. Motyw pierwszy dyrektywy 95/60 przewiduje też, że cele tego aktu prawnego nie mogą być osiągnięte przez państwa członkowskie indywidualnie. Dlatego właśnie zdaniem Komisji uchybienie jest co do zasady poważne.

35. Komisja zwraca uwagę, że w 2011 r. Komitet ds. Podatku Akcyzowego uznał, iż niewprowadzenie przez państwa członkowskie obowiązku używania niebanderolowanego oleju napędowego jako materiału napędowego zagraża całemu wspólnemu systemowi banderolowania. Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo utrudniło organom innych państw członkowskich przeprowadzającym kontrolę jednostek pływających ustalenie, czy dana jednostka przewozi paliwo obciążone zgodnie z prawem podatkiem akcyzowym według pełnej stawki obowiązującej w Zjednoczonym Królestwie. Niewycofanie przez Zjednoczone Królestwo uprawnienia do używania banderolowanego paliwa jako materiału napędowego miało najpewniej wpływ na znaczną liczbę operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową, choć ich dokładna liczba pozostaje nieznana. Ponadto Komisja zwraca uwagę na przypadki, w których organy państw członkowskich nakładały na operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową przybywających ze Zjednoczonego Królestwa grzywny z tytułu używania banderolowanego paliwa jako materiału napędowego.

36. Po trzecie, Komisja wzięła pod uwagę okoliczność, że po raz pierwszy podjęła wobec Zjednoczonego Królestwa działania w związku z niewykonaniem wyroku Trybunału.

37. Zjednoczone Królestwo podnosi, że cel przyświecający dyrektywie 95/60 ma charakter poboczny względem celu, do osiągnięcia którego zmierza ostatecznie dyrektywa 2003/96 i który polega na zapewnieniu, aby państwa członkowskie stosowały minimalne poziomy opodatkowania produktów energetycznych. Z tej perspektywy wpływ ewentualnego uchybienia został ograniczony przez przepisy, które państwo to uchwaliło w 2008 i 2012 r.

38. W 2008 r. Zjednoczone Królestwo wprowadziło system, w ramach którego tańsze paliwo opatrzone banderolą w postaci czerwonego barwnika zostało dopuszczone do stosowania w prywatnej żegludze niehandlowej pod warunkiem spełnienia poniższych warunków. Operatorzy jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową byli zobowiązani do zapłaty zwykłej stawki podatku od paliwa zakupionego do napędzania tych jednostek, a także do

[33] Punkt 44 wyroku w sprawie C-503/17.

[34] Dz.U. 2003, L 283, s. 51 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 405.

zadeklarowania jego używania w tym konkretnym celu. Przy nabyciu takiego paliwa wystawiano dowód zakupu, a zarejestrowany dostawca paliwa przekazywał podatek organom podatkowym. Nabywcy banderolowanego paliwa używanego do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową byli więc obciążani podatkiem akcyzowym według pełnej stawki, zgodnie z ostatecznym celem przyświecającym wyżej wymienionym dyrektywom. Organy podatkowe były w stanie zweryfikować, że podatek uiszczono według prawidłowej stawki, ponieważ zobowiązywały operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową do przedstawienia dowodów zakupu, a w razie potrzeby zwracały się do zarejestrowanego dostawcy paliwa o potwierdzenie transakcji sprzedaży [35]. W 2012 r. Zjednoczone Królestwo ustanowiło dodatkowy wymóg, w myśl którego nabywcy banderolowanego paliwa musieli potwierdzić, że mają świadomość, iż inne państwa członkowskie mogą podjąć w stosunku do nich działania, jeżeli wykryją, że banderolowane paliwo jest używane do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową [36].

39. Zjednoczone Królestwo wskazuje ponadto, że po upływie w dniu 31 grudnia 2020 r. okresu przejściowego dyrektywa 95/60 jest stosowana wyłącznie w Irlandii Północnej. W Irlandii Północnej zarejestrowanych jest około 1500 jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową, na które przypada jedynie niewielki procent zużycia banderolowanego paliwa w Zjednoczonym Królestwie. Począwszy od tego dnia już i tak ograniczony wpływ uchybienia zmniejszył się zatem jeszcze bardziej.

40. W związku z tym Zjednoczone Królestwo stwierdza, że odpowiedni do wagi uchybienia były współczynnik wynoszący 3 na 20.

b) Ocena

1) Współpraca i dotychczasowa postawa

41. Przy dokonywaniu oceny wagi uchybienia pod uwagę należy wziąć współpracę państwa członkowskiego z Komisją, zwłaszcza na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi [37].

42. W dniu 19 grudnia 2018 r. Zjednoczone Królestwo udzieliło odpowiedzi na pierwsze pismo wystosowane przez Komisję po ogłoszeniu wyroku w sprawie C-503/17 i podało, w jaki sposób zamierza zapewnić wykonanie owego wyroku. Niemniej jednak nie podjęło ono następnie działań zgodnie z powziętymi planami. W odpowiedzi na wystosowane przez Komisję wezwanie do usunięcia uchybienia Zjednoczone Królestwo wyjaśniło, że w tym względzie opóźnienie po jego stronie było spowodowane zorganizowanymi w grudniu 2019 r. wyborami powszechnymi oraz dalszym prowadzeniem szeroko zakrojonych konsultacji dotyczących używania banderolowanego paliwa w różnych sektorach. Po zakończeniu owych konsultacji państwo to miało podjąć decyzję o wycofaniu uprawnienia do używania przez operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową banderolowanego paliwa jako materiału napędowego. Zjednoczone Królestwo uchwaliło niezbędne akty zawierające delegację ustawową

[35] Artykuły 14E i 14F Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (ustawy o podatku od olejów węglowodorowych z 1979 r.); Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008 [rozporządzenie z 2008 r. w sprawie olejów węglowodorowych i mieszanek zawierających biopaliwa (prywatne loty niehandlowe i prywatna żegluga niehandlowa) (płatność zniżkowa itp.)], SI 2008/2599.

[36] Artykuł 14E ust. 7A Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (ustawy o podatku od olejów węglowodorowych z 1979 r.).

[37] Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska, C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 51.

w lipcu 2020 r., ale sam wyrok wykonało w pełni dopiero w październiku 2021 r., przy czym powody, dla których odstąpiło ono od pierwotnie przedstawionych Komisji planów, w dużej mierze nie zostały wyjaśnione.

43. W szczególności Zjednoczone Królestwo nie wyjaśniło Komisji, dlaczego zapewnienie wykonania wyroku w sprawie C-503/17 wymagało przeprowadzenia dwóch procedur konsultacyjnych, z których jedna dotyczyła bardziej ogólnych zagadnień, zwłaszcza że takie wykonanie nie było nigdy kwestią uznania, co Zjednoczone Królestwo przyznało w sposób dorozumiany w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia, w której wskazało ono, że wykona ów wyrok po zakończeniu konsultacji [38]. Jeżeli celem tych konsultacji było poinformowanie z wyprzedzeniem zainteresowanych stron o środkach, jakie należy podjąć w celu przestrzegania przepisów krajowych, to można było go osiągnąć o wiele wcześniej i bardziej skutecznie. Ponadto, jak wyjaśniono w pkt 21 niniejszej opinii, nie jestem przekonany, że trudności praktyczne, na które przez dłuższy czas powoływało się Zjednoczone Królestwo, odzwierciedlały jakąkolwiek rzeczywistą niemożność wykonania przez to państwo owego wyroku.

44. Aby współpraca mogła stanowić okoliczność łagodzącą w ramach oceny wagi uchybienia, wymagane jest coś więcej aniżeli tylko zwykłe współdziałanie z Komisją. Oczekiwałbym okazania prawdziwej woli współpracy [39], której dowodem byłby proaktywny, szczery i konstruktywny dialog z Komisją oraz rzeczywisty zamiar wykonania wyroku w najkrótszym możliwym terminie. Z powodów przedstawionych w poprzednim punkcie nie uważam, że postawa Zjednoczonego Królestwa odpowiada temu wymogowi.

45. Mówi się wprawdzie, że cnota jest nagrodą sama w sobie, jednak w tym przypadku porządek prawny Unii oferuje przynajmniej w pewnym zakresie konkretną rekompensatę. Okoliczność, że przeciwko Zjednoczonemu Królestwu nigdy wcześniej nie wytoczono postępowania w trybie art. 260 TFUE, stanowi uznaną okoliczność łagodzącą, która powinna zostać wzięta pod uwagę, co zostało zresztą przyznane w skardze [40].

2) Zamierzony cel

46. Ustanowienie rynku wewnętrznego na podstawie art. 3 ust. 3 TUE stanowi jedno z podstawowych zadań powierzonych Unii [41]. Dyrektywa 2003/96 zmierza do ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez określenie minimalnych poziomów opodatkowania większości produktów energetycznych. Z racji tego, że dyrektywa 95/60 wprowadza wspólne reguły dotyczące banderolowania olejów napędowych i nafty, które nie były obciążone podatkiem według pełnej stawki mającej zastosowanie – gdy takie paliwa wykorzystuje się jako materiał napędowy – uzupełnia ona dyrektywę 2003/96. Dyrektywa 95/60 przyczynia się zatem do urzeczywistnienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [42], ponieważ umożliwia łatwą i szybką identyfikację oleju napędowego nieobciążonego podatkiem według pełnej stawki [43].

[38] Co najmniej jedna wcześniejsza procedura konsultacji w sprawie przestrzegania przepisów dyrektywy 2003/96 zakończyła się w sierpniu 2007 r., po tym jak wygasł przepis wprowadzający odstępstwo, z którego korzystało Zjednoczone Królestwo {zob. pkt 7.4 uzasadnienia do Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate, etc.) Regulations 2008 [rozporządzenia z 2008 r. w sprawie olejów węglowodorowych i mieszanek zawierających biopaliwa (prywatne loty niehandlowe i prywatna żegluga niehandlowa) (płatność zniżkowa itp.)]}.

[39] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., Fresh Del Monte Produce/Komisja i Komisja/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, pkt 184 i przytoczone tam orzecznictwo.

[40] Wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja, C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 55.

[41] Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja, C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 122.

[42] Zobacz pkt 46 wyroku w sprawie C-503/17.

[43] Szczegółowe informacje na temat kontekstu prawnego zostały przedstawione w pkt 2–14 wyroku w sprawie C-503/17.

47. Nie ulega wątpliwości, że sprawiedliwy charakter rynku wewnętrznego Unii, a także jego legitymacja i skuteczność zależą od tego, czy wszystkie państwa członkowskie działają solidarnie, dokonując pełnej i prawidłowej transpozycji wszystkich odpowiednich dyrektyw. Uchybienie przez państwo członkowskie ciążącym na nim zobowiązaniom dotyczącym prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego jest co do zasady poważną sprawą. Jest tak tym bardziej wówczas, gdy – tak jak w niniejszym przypadku – owe zobowiązania są jasno wyłuszczone w mających zastosowanie przepisach.

48. W pkt 33 i 34 niniejszej opinii przedstawiono argumenty przytoczone w tym zakresie przez Komisję. Można jednak zauważyć, że w opublikowanym w 2018 r. sprawozdaniu z oceny stosowania przepisów dyrektywy 95/60 Komisja doszła do wniosku, iż – z perspektywy rynku wewnętrznego – banderolowanie ma ograniczone znaczenie dla zniesienia przeszkód w wymianie handlowej wewnątrz Unii. W tym sprawozdaniu z oceny wskazano, że przedmiotem znaczącej części wymiany handlowej wewnątrz Unii jest niebanderolowane paliwo przemieszczane w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, która z samej swej natury eliminuje bariery związane ze statusem fiskalnym produktów. Około 80% banderolowanego paliwa wykorzystuje się do działalności mającej ze swej istoty charakter lokalny, takiej jak ogrzewanie, rolnictwo, wytwarzanie energii elektrycznej i budownictwo, która nie budzi żadnych wątpliwości, jeśli chodzi o kwestię legalnego używania w obrębie Unii [44]. Na rozprawie Komisja potwierdziła, że niniejsze postępowanie dotyczy jedynie wynoszącej 20% części banderolowanego paliwa wykorzystywanego w działalności transgranicznej. Podkreśliła ona jednak, że dyrektywa 95/60 ma na celu wprowadzenie w Unii skutecznego systemu kontroli, który nie został wdrożony przez Zjednoczone Królestwo.

49. Sprawozdanie z oceny z 2018 r. w użyteczny i miarodajny sposób określa, jakie znaczenie ma banderolowanie dla zniesienia przeszkód w wymianie handlowej wewnątrz Unii. Trybunał może zatem wziąć je pod uwagę przy dokonywaniu oceny wagi uchybienia.

3) Wpływ na interesy prywatne i interes publiczny

50. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że środki opisane w pkt 38 niniejszej opinii złagodziły skutki niewykonania wyroku, ponieważ pozwoliły zagwarantować – w zakresie, w jakim było to możliwe – iż podatek nałożono i zadeklarowano według prawidłowej stawki. Komisja ponosi, że ta kwestia jest nieistotna z punktu widzenia oceny wagi uchybienia, ponieważ dyrektywa 95/60 zobowiązuje Zjednoczone Królestwo do zapewnienia, aby banderolowane paliwo nie było używane do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową.

51. Nie jestem przekonany, że należy przyjąć to wąskie podejście, za którym opowiada się Komisja. Jak wskazano w pkt 46 niniejszej opinii, cel przyświecający dyrektywie 95/60 ma charakter uzupełniający względem celu, do którego zmierza dyrektywa 2003/96. W związku z tym w 2011 r. Komitet ds. Podatku Akcyzowego zauważył, że wszystkie państwa członkowskie powinny wprowadzić obowiązek stosowania niebanderolowanego oleju napędowego i stosować pełną stawkę mającą zastosowanie do oleju napędowego używanego jako materiał napędowy.

52. O ile prawdą jest, że środki opisane w pkt 38 niniejszej opinii nie pozwoliły zapewnić zgodności z przepisami dyrektywy 95/60, o tyle nie oznacza to, iż nie były one w stanie złagodzić wagi uchybienia, gdy pod uwagę weźmie się szersze cele przyświecające aktom, których przepisów

[44] Sprawozdanie z oceny z 2018 r., s. 6.

nie przestrzegało Zjednoczone Królestwo [45]. Środki te, o ile były one prawidłowo wdrożone i należycie egzekwowane, mogły bowiem zagwarantować, że w Zjednoczonym Królestwie faktycznie nałożono i zadeklarowano podatek według prawidłowej stawki.

53. Niemniej jednak Zjednoczone Królestwo nie przekazało informacji na temat skuteczności wprowadzonych przez siebie środków. Takie środki mogły stanowić pole do nadużyć, ponieważ z dużą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, że operatorzy jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową nie będą zainteresowani zakupem banderolowanego paliwa po wyższej cenie niebanderolowanego paliwa [46]. Jest oczywiste, że – wbrew temu, co przewiduje dyrektywa 95/60 – organy nie mogły polegać na kontrolach przeprowadzanych na miejscu, aby upewnić się, iż od paliwa używanego do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową zapłacono podatek według prawidłowej stawki. Zamiast tego musiały one sprawdzać dowody zakupu paliwa i dzienniki pokładowe, o ile były one dostępne, w celu ustalenia, czy paliwo znajdujące się w zbiorniku było tym paliwem, do którego odnosił się dany dowód zakupu. Teoretycznie organy Zjednoczonego Królestwa mogły zweryfikować transakcje zakupu u zarejestrowanego dostawcy paliwa, który wydał dowód zakupu, ale Trybunału nie poinformowano o istnieniu żadnego systemu, który umożliwiłby weryfikowanie takich transakcji nabycia przez organy innych państw członkowskich.

54. Jeśli chodzi o wpływ na interesy prywatne, istotne jest, że – jak przyznaje Zjednoczone Królestwo – operatorom jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową ze Zjednoczonego Królestwa groziło w innych państwach członkowskich poddanie ich działaniom mającym na celu wyegzekwowanie prawa, mimo iż przestrzegali przepisów obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie [47]. Komisja przedstawiła dowody, że niektórzy z nich byli ścigani karnie; inni mogli zaś po prostu nie decydować się na opuszczenie wód Zjednoczonego Królestwa. Ponadto osobom, które pragnęły oszczędzić sobie kłopotów związanych z kontaktami z organami innych państw członkowskich, a wynikających z używania banderolowanego paliwa do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową, trudniej było nabyć niebanderolowane paliwo, ponieważ dostawcy paliwa w portach i przystaniach Zjednoczonego Królestwa mieli mniejszą motywację do oferowania niebanderolowanego paliwa niż wówczas, gdyby Zjednoczone Królestwo dokonało transpozycji dyrektywy 95/60 i wykonało wyrok w sprawie C-503/17. Ta okoliczność miałaby wpływ również na operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową z innych państw członkowskich, którzy chcieliby uzupełnić paliwo w Zjednoczonym Królestwie.

55. Środki podjęte w 2008 r. mogły częściowo złagodzić skutek dla interesu publicznego w Zjednoczonym Królestwie; kwestia tego, w jakim zakresie miało to miejsce, zależy od tego, na ile operatorzy jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową i dostawcy paliwa przestrzegali owych środków. Ponadto środki te nie ułatwiały w znaczący sposób weryfikowania przez organy pozostałych państw członkowskich, czy od paliwa używanego do napędzania jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową i przybywających ze Zjednoczonego Królestwa zapłacono podatek według prawidłowej stawki. W związku z tym wpływ uchybienia na interesy prywatne związane z transgranicznym ruchem jednostek uprawiających prywatną

[45] Zobacz także pkt 46–48 niniejszej opinii.

[46] Zjednoczone Królestwo wspomina o tym w kontekście przeszkód, jakie napotkało przy wykonywaniu wyroku (zob. ich zbiorcze ujęcie w pkt 13 niniejszej opinii).

[47] Wydaje się, że takie było ratio legis środków podjętych w 2012 r. Nie jestem zatem przekonany, że te środki istotnie złagodziły skutki dla interesów prywatnych i interesu publicznego.

żeglugę niehandlową nie został złagodzony w ogóle albo został złagodzony w małym stopniu. Wydaje się zatem, że skutek łagodzący środków podjętych w 2008 i 2012 r. ma niewielkie znaczenie dla oceny wagi uchybienia.

4) Irlandia Północna

56. Umowa o wystąpieniu została zawarta w dniu 17 października 2019 r. i weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. Artykuł 126 tej umowy stanowi, że okres przejściowy rozpoczyna się z dniem jej wejścia w życie i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r. Zgodnie z jej art. 127 ust. 1 i art. 131 w okresie przejściowym prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium.

57. Komisja i Zjednoczone Królestwo zgadzają się co do tego, że w myśl Protokołu w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej, w szczególności zaś jego art. 8, który dotyczy poboru VAT i akcyzy, oraz załącznika 3 do tego protokołu, w związku z art. 185 umowy o wystąpieniu Zjednoczone Królestwo po zakończeniu okresu przejściowego było zobowiązane do przestrzegania przepisów dyrektywy 95/60, a zatem do wykonania wyroku w sprawie C-503/17, wyłącznie w odniesieniu do Irlandii Północnej [48].

58. Przytoczony przez Zjednoczone Królestwo argument, że z tego powodu należy obniżyć wysokość ryczałtu, jest obarczony zasadniczym błędem, polegającym na tym, że można by ów argument rozumieć w ten sposób, iż uchybienie zobowiązaniom przez „małe" państwo członkowskie ma siłą rzeczy mniejszą wagę niż uchybienie zobowiązaniom przez „duże" państwo członkowskie [49]. Orzecznictwo Trybunału nie potwierdza tej tezy.

59. Bezsporne jest jednak, że skutek niewykonania wyroku, który analizowano w pkt 50–55 niniejszej opinii, był w okresie od dnia 31 grudnia 2020 r. do dnia wykonania wyroku bardziej ograniczony w porównaniu z okresem go poprzedzającym, ponieważ jego skutek ograniczał się do operatorów jednostek uprawiających prywatną żeglugę niehandlową w Irlandii Północnej [50]. W związku z tym skutek niewykonania wyroku dotyczył w drugim z tych okresów mniejszego obszaru geograficznego aniżeli w pierwszym z nich.

60. Uwzględnienie tego elementu jest zgodne zarówno z komunikatem z 2005 r. [51], jak i z orzecznictwem Trybunału. Na przykład w wyroku Komisja/Słowenia Trybunał orzekł w kontekście stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, że praktyczne skutki spóźnionej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającej dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę

[48] W żądaniach Komisji nie wspomniano o art. 185 umowy o wystąpieniu (zob. pkt 8 niniejszej opinii). Niemniej jednak Zjednoczone Królestwo prowadziło obronę, przyjąwszy, że skarga obejmuje okres niewykonania wyroku w sprawie C-503/17 przypadający po zakończeniu okresu przejściowego. Nie podniosło ono także żadnego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady non ultra vires lub rozbieżności między żądaniami skargi a jej meritum.

[49] Jeśliby odnieść te przymiotniki do liczby ludności państw członkowskich, to pięć z nich ma populację zbliżoną do wielkości populacji Irlandii Północnej lub też od niej mniejszą; chodzi tu mianowicie o Estonię, Cypr, Łotwę, Luksemburg i Maltę.

[50] W dniu 1 stycznia 2020 r. Irlandia wykonała wyrok z dnia 17 października 2018 r., Komisja/Irlandia, C-504/17, niepublikowany, EU:C:2018:832.

[51] Zobacz pkt 16.4 komunikatu z 2005 r.: „[…] wagę uchybienia można uznać za mniejszą, jeśli nie dotyczy ono całego państwa członkowskiego […]".

2011/61/UE[52] do prawa słoweńskiego dla słoweńskiego rynku finansowego i innych rynków finansowych Unii, a także dla ochrony inwestorów pozostawały ograniczone z uwagi na wielkość rynku finansowego tego państwa członkowskiego[53].

61. Nie wydaje mi się również, aby to podejście pozostawało w sprzeczności z wyrokiem Komisja/Hiszpania[54], który dotyczył przypadku nieodzyskania bezprawnie przyznanej pomocy państwa. Trybunał zauważył, że w świetle kwoty rozpatrywanej pomocy, liczby jej beneficjentów oraz wielosektorowego charakteru systemu pomocy okoliczność, iż naruszenie dotyczyło tylko jednego regionu autonomicznego, a nie całego terytorium państwa członkowskiego, nie może prowadzić do zmniejszenia wagi uchybienia, którego dopuściło się państwo członkowskie[55]. Ten wniosek wypływa z faktu, że bezprawnie przyznana pomoc państwa z definicji wywiera wpływ na wymianę handlową między państwami, i to niezależnie od lokalizacji beneficjentów tej pomocy. Z tej przyczyny nie można zasadnie dokonać analogii między okolicznościami, na tle których zapadł ów wyrok, a okolicznościami niniejszej sprawy, które opisano w pkt 59 niniejszej opinii.

62. Dla pełności wywodu można dodać, że Zjednoczone Królestwo nie twierdzi, iż kompetencja do bezpośredniego wykonania wyroku w sprawie C-503/17 wchodziła w zakres spraw przekazanych Irlandii Północnej. Nawet gdyby tak było, to należy pamiętać, że Trybunał orzekł, iż wewnętrzny podział kompetencji organów centralnych i organów regionalnych pozostaje bez wpływu na stosowanie art. 260 TFUE, ponieważ dane państwo członkowskie zawsze pozostaje wyłącznie odpowiedzialne w stosunku do Unii za wywiązywanie się ze zobowiązań, jakie dla niego wynikają z prawa Unii[56].

63. Ogólnie rzecz biorąc, uważam, że okoliczność, iż po zakończeniu okresu przejściowego w dniu 31 grudnia 2020 r. Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do przestrzegania przepisów dyrektywy 95/60 i wykonania wyroku w sprawie C-503/17 wyłącznie w odniesieniu do Irlandii Północnej, może skutkować jedynie obniżeniem współczynnika wagi uchybienia dla okresu między dniem 1 stycznia 2021 r. a dniem 30 września 2021 r.

c) Ogólna ocena wagi uchybienia

64. Mając na uwadze stwierdzone przeze mnie okoliczności łagodzące, mianowicie: (i) fakt, że niniejsze postępowanie stanowi pierwszy przypadek pociągnięcia Zjednoczonego Królestwa do odpowiedzialności z tytułu niewykonania wyroku Trybunału; (ii) ograniczony stopień zagrożenia realizacji celów dyrektywy 95/60, co wynika z wniosków zawartych w opublikowanym w 2018 r. sprawozdaniu z oceny; oraz (iii) wpływ środków podjętych przez Zjednoczone Królestwo w 2008 r., proponuję, aby Trybunał zastosował współczynnik wagi uchybienia wynoszący 8 na 20[57].

52 Dz.U. 2014, L 173, s. 349.

53 Wyrok z dnia 13 stycznia 2021 r., Komisja/Słowenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, pkt 80.

54 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316.

55 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 81, 82.

56 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-184/11, EU:C:2014:316, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

57 Zobacz: w odniesieniu do ppkt (i) – pkt 45 niniejszej opinii; w odniesieniu do ppkt (ii) – pkt 48, 49 niniejszej opinii; w odniesieniu do ppkt (iii) – pkt 52–55 niniejszej opinii.

65. Aby uwzględnić okoliczność, że w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2021 r. Zjednoczone Królestwo było zobowiązane do przestrzegania przepisów dyrektywy 95/60 i wykonania wyroku w sprawie C-503/17 wyłącznie w odniesieniu do terytorium Irlandii Północnej, proponuję, aby w przypadku tego okresu dodatkowo obniżyć współczynnik wagi uchybienia, tak aby wynosił on 4 na 20.

3. Specjalny współczynnik „n": możliwości finansowe

a) Argumenty stron

66. Komisja uważa, że specjalny współczynnik „n", który jest obliczany na podstawie PKB państwa członkowskiego [58] oraz jego znaczenia instytucjonalnego odzwierciedlonego przyznaną mu liczbą miejsc w Parlamencie Europejskim [59], stanowi odpowiedni mnożnik, ponieważ pozwala zapewnić wystarczający skutek odstraszający ryczałtu, a ponadto jest proporcjonalny do możliwości finansowych państwa członkowskiego i zgodny z zasadą równego traktowania.

67. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że zaproponowana przez Komisję wartość specjalnego współczynnika „n" wynosząca 3,41 jest zbyt wysoka. Ponadto z uwagi na fakt, że to państwo mierzyło się w 2020 r. ze sporymi wyzwaniami gospodarczymi, należy wykorzystać najnowsze dane dotyczące PKB, a nie podane w skardze dane dotyczące PKB w 2018 r. Wskazuje ono również, że od dnia 1 lutego 2020 r. nie ma już żadnych miejsc w Parlamencie Europejskim, więc specjalny współczynnik „n" nie powinien uwzględniać tej liczby.

68. Komisja utrzymuje, że bez znaczenia jest okoliczność, iż Zjednoczone Królestwo nie ma już żadnych miejsc w Parlamencie Europejskim. Podnosi ona, że we wzorze specjalnego współczynnika „n" stosowanego do obliczania kar pieniężnych, które można nakładać na Zjednoczone Królestwo po jego wystąpieniu z Unii, element odnoszący się do liczby miejsc w Parlamencie Europejskim zastąpiono stałym współczynnikiem liczbowym wynoszącym 2,8. Współczynnik ten odpowiada udziałowi miejsc przypadających na Zjednoczone Królestwo w Parlamencie Europejskim w 2018 r. w stosunku do średniej unijnej, zaś jego zastosowanie prowadzi do uzyskania specjalnego współczynnika „n" wynoszącego 3,7 [60]. Te okoliczności podważają sformułowane przez Zjednoczone Królestwo twierdzenie, że Komisja zaproponowała w niniejszej sprawie zbyt wysoką wartość specjalnego współczynnika „n".

69. Zjednoczone Królestwo ponownie zaznacza, że począwszy od zakończenia okresu przejściowego spoczywający na nim obowiązek wykonania wyroku w sprawie C-503/17 był ograniczony do Irlandii Północnej. Według niedawno opublikowanych danych w 2020 r. udział Irlandii Północnej w PKB Zjednoczonego Królestwa wynosił 2,25%, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wartości specjalnego współczynnika „n".

70. Na rozprawie Zjednoczone Królestwo podkreśliło, że po wystąpieniu z Unii zakres zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii jest znacznie ograniczony. Dlatego też Zjednoczone Królestwo znajduje się w sytuacji innej niż państwa członkowskie, zwłaszcza jeśli

[58] Sekcja I akapit czwarty komunikatu z 2020 r.

[59] Wzór na obliczanie specjalnego współczynnika „n", który jest oparty na liczbie mandatów do Parlamentu Europejskiego, znajduje się w przypisie 12 do komunikatu z 2019 r.

[60] Sekcja IV komunikatu 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. 2021, C 129, s. 1).

chodzi o kwestię odstraszania, uzasadniającej odmienne traktowanie w tym względzie. Z uwagi na fakt, że odstraszanie ma mniejsze znaczenie, skutek w tym zakresie można w równym stopniu osiągnąć poprzez zasądzenie ryczałtu w niższej wysokości. Komisja nie zgadza się z tym twierdzeniem.

b) Ocena

71. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy ustalaniu wysokości ryczałtu należy wziąć pod uwagę aktualne dane dotyczące PKB [61]. Podczas rozprawy przedstawiciel Zjednoczonego Królestwa wyjaśnił, że nominalny PKB Zjednoczonego Królestwa w 2020 r. wyniósł, według danych Office for National Statistics (urzędu statystycznego, Zjednoczone Królestwo) zawartych w publikacji Blue Book 2021, 2 156 073 mln. Rozumiem, że ta wartość jest wyrażona w funtach szterlingach (GBP). Jeśli przyjąć, że średni kurs wymiany GBP/EUR w 2020 r. kształtował się na poziomie 1,1248, to PKB Zjednoczonego Królestwa w 2020 r. wyniósł 2 425 151 mln EUR.

72. Strony są zgodne co do tego, że Zjednoczone Królestwo przyjęło na siebie zobowiązania wynikające z umowy o wystąpieniu, której częścią jest Protokół w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej. Wśród tych zobowiązań można wymienić przestrzeganie przepisów dyrektywy 95/60 i wykonanie wyroku w sprawie C-503/17. Zasądzenie ryczałtu służy wymierzeniu kary za niewykonanie wyroku w przeszłości oraz odstraszeniu od jego niewykonania w przyszłości. Wyroku przed datą oceny nie wykonało Zjednoczone Królestwo, i to ono, a nie Irlandia Północna, co do zasady jest odpowiedzialne za zapewnienie, że taka sytuacja nie będzie się już utrzymywała [62]. W związku z tym nieodpowiednie byłoby uwzględnienie, w odniesieniu do niewykonania wyroku po zakończeniu okresu przejściowego, PKB Irlandii Północnej zamiast PKB całego Zjednoczonego Królestwa.

73. Sformułowane przez Zjednoczone Królestwo twierdzenie, że należy obniżyć wysokość ryczałtu w celu odzwierciedlenia faktu, iż po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii zakres zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii został ograniczony, jest nielogiczne. Byłoby ono przekonujące jedynie wówczas, gdyby Zjednoczone Królestwo nie miało już żadnych zobowiązań względem Unii, jednak taka sytuacja nie zachodzi. Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii motywacja tego państwa do przyczyniania się do utrzymania jej integralności i legitymacji, a także do solidarnego współdziałania z jej państwami członkowskimi poprzez wykonywanie wszystkich zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii, nie jest taka sama jak wówczas, gdy było ono państwem członkowskim. Te rozważania prowadzą do wniosku, że aby osiągnąć wystarczający skutek odstraszający, wysokość ryczałtu należałoby – jeżeli już w ogóle miałaby ona być modyfikowana – raczej zwiększyć, aniżeli zmniejszyć. W związku z tym uważam, że okoliczność, iż po wystąpieniu z Unii Zjednoczone Królestwo rzeczywiście nie znajduje się w takiej samej sytuacji jak państwa członkowskie, nie umniejsza znaczenia, jakie przy obliczaniu wysokości ryczałtu należy przypisywać elementowi odstraszania. Jest to wręcz element przemawiający za przyjęciem przez Trybunał bardziej rygorystycznego podejścia przy obliczaniu w odpowiednim przypadku wysokości ryczałtu.

74. W pkt 56–63 niniejszej opinii zaproponowałem, że odpowiednie byłoby uwzględnienie przy ocenie wagi uchybienia jako okoliczności łagodzącej faktu, iż począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r. spoczywające na Zjednoczonym Królestwie zobowiązanie do przestrzegania przepisów

[61] Zobacz m.in. wyroki: 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 25 lutego 2021 r., Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 83.

[62] Artykuł 12 ust. 1 Protokołu w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej.

dyrektywy 95/60 i wykonania wyroku w sprawie C-503/17 było ograniczone do terytorium Irlandii Północnej [63]. Przyjęcie w odniesieniu do tego właśnie okresu PKB Irlandii Północnej, a nie PKB Zjednoczonego Królestwa, doprowadziłoby do sytuacji, w której wpływ owego czynnika zostałby w sposób nieuzasadniony wzięty w rachubę dwukrotnie przy ustalaniu okoliczności łagodzących.

75. Trybunał potwierdził również niedawno, że PKB jest czynnikiem dominującym przy ocenie zdolności finansowej państwa członkowskiego oraz że z punktu widzenia ustalenia kar, które byłyby wystarczająco odstraszające i proporcjonalne, nie ma konieczności uwzględniania znaczenia instytucjonalnego wyrażonego przez liczbę głosów, jaką przedstawiciele państw członkowskich mają w Parlamencie Europejskim [64]. Nie widzę powodu, dla którego to podejście nie miałoby mieć zastosowania w niniejszej sprawie.

4. Czas trwania

76. Przytoczone przez strony argumenty dotyczące czasu trwania odnosiły się przede wszystkim do zasądzenia dziennej (lub okresowej) kary pieniężnej za wszelkie opóźnienie po dniu ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie. Z uwagi na fakt, że w dniu 1 października 2021 r. Zjednoczone Królestwo wykonało wyrok w sprawie C-503/17 w odniesieniu do Irlandii Północnej i nie było już zobowiązane do jego wykonania w odniesieniu do Wielkiej Brytanii po zakończeniu okresu przejściowego, Komisja nie podtrzymuje tego żądania. Nie będę zatem analizował tych argumentów.

77. Wystarczy stwierdzić, że zgodnie z komunikatami Komisji czas trwania uchybienia stanowi obiektywny parametr przy obliczaniu wysokości ryczałtu. Dzienny ryczałt jest mnożony przez liczbę dni przypadających w okresie od dnia 17 października 2018 r., kiedy to wydano wyrok w sprawie C-503/17, do dnia 30 września 2021 r., czyli do ostatniego dnia, w którym nie był on wykonany. Podejście to należy zastosować w niniejszej sprawie, mając na uwadze, że jeżeli Trybunał przychyli się do propozycji, które sformułowałem w pkt 64 i 65 niniejszej opinii, dzienny ryczałt za okres od dnia 17 października 2018 r. (dzień ogłoszenia wyroku w sprawie C-503/17) do dnia 31 grudnia 2020 r. (zakończenie okresu przejściowego) będzie wyższy niż dzienny ryczałt za okres od dnia 1 stycznia 2021 r. (pierwszy dzień następujący po zakończeniu okresu przejściowego) do dnia 30 września 2021 r. (ostatni dzień, w którym wyrok w sprawie C-503/17 nie był wykonany).

5. Ocena i obliczenie wysokości ryczałtu

78. W swoich wyrokach Trybunał, który korzysta z pełnej swobody przy zasądzaniu ryczałtu, nie podaje wielu szczegółowych informacji na temat metody obliczeń lub wagi poszczególnych czynników, jakie bierze pod uwagę. Moim zdaniem w interesie przejrzystości leżałoby przedstawienie w niniejszej opinii obliczeń wynikających z podejścia, którego przyjęcie proponuję Trybunałowi, mianowicie:

– za okres od dnia 17 października 2018 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. włącznie, w przypadku którego: (i) współczynnik wagi uchybienia wynosi osiem; oraz (ii) specjalny współczynnik „n”

[63] Zobacz pkt 59–63 niniejszej opinii.

[64] Wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel), C-51/20, EU:C:2022:36, pkt 114–117; szczegółowa analiza specjalnego współczynnika „n” w opinii rzecznika generalnego G. Pitruzzelli w sprawie Komisja/Grecja (Odzyskanie pomocy państwa – Żelazonikiel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Zobacz także wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Komisja/Grecja, C-93/17, EU:C:2018:903, pkt 139, 142.

stanowi pierwiastek kwadratowy ze współczynnika PKB [65] (nominalny PKB Zjednoczonego Królestwa w 2020 r. podzielony przez średni PKB 27 państw członkowskich w 2020 r. [66]):

[(1052 ×8) × 2,2] × 807 dni = 14 941 766 EUR;

– za okres od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2021 r. włącznie, w przypadku którego: (i) współczynnik wagi uchybienia wynosi cztery; oraz (ii) specjalny współczynnik „n” jest taki sam, jak podano powyżej:

[(1052 × 4) × 2,2] × 273 dni = 2 527 324 EUR.

79. Łącznie daje to kwotę 17 469 090 EUR, którą Trybunał może zaokrąglić w dół do 17 mln EUR.

V. W przedmiocie kosztów

80. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

81. Komisja wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania. W świetle uchybienia przez Zjednoczone Królestwo zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ust. 1 TFUE należy obciążyć je kosztami, mimo że Komisja przegrała sprawę w zakresie, w jakim domagała się w skardze zasądzenia wyższej kwoty ryczałtu do zapłaty.

VI. Wnioski

82. Proponuję, aby Trybunał:

– stwierdził, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 260 ust. 1 TFUE w związku z art. 127, 131 i 185 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, ponieważ nie wykonało wyroku z dnia 17 października 2018 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-503/17, niepublikowanego, EU:C:2018:831);

– nakazał Zjednoczonemu Królestwu, na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE w związku z art. 127, 131 i 185 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 17 mln EUR;

– obciążył Zjednoczone Królestwo kosztami niniejszego postępowania.

[65] Z wyroków Trybunału nie wynika jasno, czy elementem dotyczącym PKB, który należy uwzględniać jako czynnik dominujący, jest zwykły współczynnik PKB, czy też pierwiastek kwadratowy ze współczynnika PKB. To drugie podejście jest spójne z komunikatami Komisji i skutkuje zniwelowaniem różnic między zasądzanymi wysokościami ryczałtu do zapłacenia przez państwa członkowskie. Zwykły współczynnik PKB dla Zjednoczonego Królestwa wynosi 4,9, a jego zastosowanie zamiast pierwiastka kwadratowego ze współczynnika PKB (2,2) daje całkowitą wysokość ryczałtu równą 39 mln EUR.

[66] W 2020 r. PKB 27 państw członkowskich wynosił, według danych Eurostatu, 13 450 460 mln EUR.