

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L.A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 18 listopada 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W pierwszej opinii w niniejszej sprawie, którą przedstawiłem w dniu 29 kwietnia 2004 r., co do istoty doszedłem do wniosku, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciąży na mocy art. 228 ust. 1 WE, nie podejmując wszystkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku Trybunału z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji², ani w terminie wyznaczonym przez Komisję w dodatkowej uzasadnionej opinii z dnia 6 czerwca 2000 r., ani w chwili dokonania przeze mnie oceny. Uwzględniając wagę tego naruszenia zobowiązań traktatowych, zaproponowałem, by Trybunał nakazał Republice Francuskiej zapłatę na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 115 522 500 EUR w odniesieniu do pierwszego okresu naruszenia oraz okresowej kary pieniężnej w wysokości 57 761 250 EUR za każdy okres półroczny w odniesieniu do okresu następującego po wydaniu przez Trybunał wyroku w niniejszym postępowaniu. W ten sposób odszedłem od żądań Komisji, by Trybunał nakazał Republice Francuskiej zapłatę okresowej kary pieniężnej w wysokości 316 500 EUR za każdy dzień dalszej zwłoki w wykonaniu powyższego wyroku Trybunału.

2. Ponieważ moje propozycje wywołały nowe pytania dotyczące wykładni art. 228 WE, które nie były rozważane przez strony w toku postępowania, postanowieniem z dnia 16 czerwca 2004 r. Trybunał zarządził otwarcie procedury ustnej na nowo w celu umożliwienia stronom przedstawienia stanowisk w przedmiocie następującego pytania:

„Czy w przypadku gdy w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 228 ust. 2 WE Trybunał uznał, że państwo członkowskie nie podjęło kroków niezbędnych do wykonania wcześniejszego wyroku, a Komisja wniosła o nałożenie na to państwo członkowskie okresowej kary pieniężnej, Trybunał może zamiast tego:

- nakazać temu państwu członkowskiemu zapłatę ryczałtu?

- lub nawet, jeśli to konieczne, nakazać temu państwu członkowskiemu zapłatę zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej?”.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — C-64/88, Rec. str. I-2727.

3. Na podstawie art. 24 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości pozostałe państwa członkowskie, poza Republiką Francuską, zostały wezwane do przedstawienia stanowisk w przedmiocie tych pytań. Oprócz rządu francuskiego pisemne uwagi przedstawiły rządy: belgijski, czeski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, cypryjski, węgierski, niderlandzki, austriacki, polski, portugalski, fiński i Zjednoczonego Królestwa.

II — Uwagi wstępne

4. Pytanie postawione przez Trybunał skupia się na dwóch nowych aspektach wykładni i stosowania art. 228 WE. Jako że na pytania te nie można odpowiedzieć w oderwaniu od ogólnego kontekstu i funkcji tego postanowienia traktatu, w pierwszej kolejności kilka ogólnych uwag wstępnych poświęcę temu zagadnieniu.

5. Po pierwsze, należy podkreślić, że w ramach struktury art. 228 WE centralnym punktem odniesienia jest zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia kroków niezbędnych w celu wykonania wyroku Trybunału opartego na art. 226 WE, w którym Trybunał uznał, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, jakie na nim ciąży na mocy traktatu. Kroki te muszą zostać podjęte bezzwłocznie i muszą być odpowiednie w celu usunięcia bezpraw-

ności stwierdzonej przez Trybunał. Można traktować to jako szczególne zastosowanie ogólnego zobowiązania do lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 10 WE.

6. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wykona tego podstawowego zobowiązania z art. 228 ust. 1 WE, ust. 2 tego artykułu zawiera upoważnienie dla Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia polegającego na niewykonaniu wyroku Trybunału wydanego na podstawie art. 226 WE. Jeżeli po zakończeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi zdaniem Komisji państwo członkowskie w dalszym ciągu nie usunęło bezprawności, Komisja może wnieść sprawę do Trybunału i wskazać karę pieniężną, jaka będzie odpowiednią sankcją za uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego do zastosowania się do pierwszego wyroku Trybunału. Następnie Trybunał, jeśli uzna, że skarga Komisji winna zostać uwzględniona, może nałożyć karę pieniężną przewidzianą w art. 228 ust. 2 WE.

7. Ratio legis tej kary pieniężnej związane jest po pierwsze z faktem, że państwo członkowskie nie wykonało wyroku Trybunału. Ma to szczególnie poważne znaczenie we Wspólnocie, która opiera się na zasadach rządów prawa i równości wszystkich państw członkowskich w zakresie ich praw i obowiązków określonych w traktacie. Niezastosowanie się do wyroku, w którym zostało ustalone, że państwo członkowskie naruszyło swoje zobowiązania traktatowe, godzi w samo sedno porządku prawnego Wspólnoty oraz poważnie zagraża jego wiarygodności. Jako że wszystkie spory dotyczące

wykonania zobowiązań traktatowych rozstrzygane są w ramach procedur przewidzianych w traktacie, orzeczenia Trybunału stanowią we wspólnotowym porządku prawnym główny środek ostatecznego określania zakresu tych zobowiązań. Gdyby państwa członkowskie mogły decydować, czy i na jakich warunkach wykonają orzeczenie Trybunału wydane na podstawie art. 226 WE, autorytet takich orzeczeń zostałby całkowicie podważony. W rezultacie państwa członkowskie mogłyby jednostronnie decydować o zakresie swych zobowiązań wynikających z traktatu.

wych, ma to negatywny wpływ na wzajemne zaufanie, które musi istnieć pomiędzy państwami członkowskimi i które jest podstawowym warunkiem skutecznego wdrażania wspólnotowych polityk. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy w ramach owych polityk na działalność gospodarczą nakładane są ograniczenia służące celom, które są niezbędne z punktu widzenia interesu ogólnego.

9. Moim zdaniem istotne jest, by przy wykładni i stosowaniu art. 228 ust. 2 WE mieć na uwadze to podwójne uzasadnienie.

8. Drugim uzasadnieniem nakładania kar pieniężnych w tego rodzaju okolicznościach jest to, że nie wykonując wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie zobowiązań traktatowych, państwo członkowskie, którego ten wyrok dotyczy, pozwala na utrzymywanie się sytuacji niezgodnej z prawem, co pociąga za sobą szkodliwe następstwa dla funkcjonowania systemu wspólnotowego. Nie budzi wątpliwości, że jeżeli jedno państwo członkowskie nie wykonuje swych zobowiązań wspólnotowych, podczas gdy pozostałe państwa je wykonują, ma to wpływ na jednolite stosowanie danego przepisu wspólnotowego, obniża to jego skuteczność i zagraża realizacji jego celów. Dochodzi również do zakłócenia warunków, w jakich działają podmioty rynkowe w różnych częściach Wspólnoty, i do naruszenia równowagi praw i zobowiązań państw członkowskich na gruncie traktatu. Wspólnotowy porządek prawny oparty jest na wyrażonym w art. 10 WE założeniu, że państwa członkowskie wykonują swoje zobowiązania traktatowe lojalnie i solidarnie. Jeżeli jedno państwo członkowskie przypisuje sobie uprzywilejowaną pozycję w zakresie wykonywania swych zobowiązań traktato-

10. Również funkcja kar pieniężnych przewidzianych w art. 228 ust. 2 WE musi być postrzegana w świetle tego podwójnego uzasadnienia. Kary te mają na celu zagwarantowanie wykonania wyroków Trybunału w dwojaki sposób. Po pierwsze, możliwość nałożenia kar na wypadek niezastosowania się do wyroku Trybunału przez państwo członkowskie została przewidziana, by utrzymywanie naruszenia po wydaniu wyroku na podstawie art. 226 WE było ekonomicznie nieopłacalne. W tym znaczeniu ma ona ogólny skutek prewencyjny. Po drugie, jeśli mimo to państwo członkowskie nie podjęło kroków niezbędnych do wykonania wyroku stwierdzającego naruszenie, a Komisja wniosła sprawę w celu stwierdzenia tej okoliczności, możliwość ta ma na celu stworzenie warunków wywarcia na państwo członkowskie wystarczającej presji, by wymusić zastosowanie się do wyroku w danym konkretnym przypadku. W tym rozumieniu ma ona szczególnie skuteczną perswazyjny.

11. Dodatkowo należy zauważyć, że kary te są środkami, które z istoty swej są charakterystyczne dla wspólnotowego porządku prawnego i nie mogą być w prosty sposób porównywane z systemami kar istniejącymi w porządkach prawnych państw członkowskich, czy to w prawie karnym, czy administracyjnym. Różnią się one zarówno co do okoliczności, w których są nakładane, jak i sposobu, w jaki działają. Zatem niezastosowanie się przez państwo członkowskie do wyroku Trybunału nie może być porównywane z naruszeniami, które podlegają systemom kar na szczeblu krajowym. Ponadto skutki kar nałożonych na państwo członkowskie następują dzięki systemom wewnętrznej odpowiedzialności politycznej w danym państwie członkowskim. Innymi słowy, procedura z art. 228 WE winna być uznawana — by zacytować rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera — za „szczególną sądową procedurę wykonywania wyroków”³.

12. Wreszcie kwestią najwyższej wagi dla funkcjonowania Unii Europejskiej i realizacji jej celów jest, by państwa członkowskie lojalnie wykonywały swe zobowiązania traktatowe, a gdy Trybunał w wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE stwierdzi, że tak nie jest, by usuwały sytuacje niezgodne z traktatem tak szybko, jak to możliwe. W art. 228 WE przewidziano system mający na celu zapewnienie, by zobowiązania wspólnotowe były ostatecznie wykonywane. Musi być on stosowany w taki sposób, aby był

skuteczny. Konieczność ścisłego wykonywania zobowiązań wspólnotowych wydaje się nawet większa w Unii Europejskiej, której cechą jest rosnąca różnorodność. W tej sytuacji pojawia się wzrastające niebezpieczeństwo rozbieżności wynikających z różnic we wdrażaniu, stosowaniu i wykonywaniu zobowiązań wspólnotowych w poszczególnych państwach członkowskich. W celu zmniejszenia tego niebezpieczeństwa art. 228 ust. 2 WE musi być interpretowany jako zapewniający skuteczny środek zniechęcania państw członkowskich do naruszania ciężących na nich zobowiązań wynikających z postanowień traktatu.

III — Pytania Trybunału

13. Na wstępie chciałbym zauważyć, że po postawieniu tej kwestii w mojej poprzedniej opinii udzieliłem już właściwie odpowiedzi na oba pytania postawione przez Trybunał. Jednakże uwagi przedłożone przez Komisję, rząd francuski oraz rządy interweniujące w sprawie oraz poważne zastrzeżenia wyrażone przez większość interweniujących państw członkowskich tworzą użyteczną podstawę do rozwinięcia i uściślenia mojej analizy. W swoich rozważaniach skupię się na głównych argumentach podawanych w szczególności przez rząd francuski i Komisję. Ponieważ większość interwenientów, z pewnymi wyjątkami, podaje co do zasady podobne argumenty na poparcie przeczącej bądź twierdzącej odpowiedzi na obie części pytań postawionych przez Trybunał, włączę je do mojego podsumowania

3 — Opinia w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji (wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Rec. str. I-5047), pkt 33 i 42.

głównych twierdzeń rządu francuskiego i Komisji, nie zawsze wskazując, której ze stron można przypisać konkretny argument. Zanim jednak przejdę do rozważań, aby zapewnić całościowy obraz sprawy, podam ogólny kierunek odpowiedzi udzielanych przez interwenientów, o ile ustosunkowali się oni do którejś z dwóch kwestii, zwracając uwagę, że każde z państw członkowskich przedstawiło swoje stanowisko z różnym stopniem zastrzeżeń:

A — Czy Trybunał może nałożyć ryczałt, jeśli Komisja wniosła o nałożenie okresowej kary pieniężnej?

14. Komisja twierdzi, że Trybunałowi przysługuje pełna swoboda w określaniu zarówno kwoty, jak i charakteru kary pieniężnej, którą uważa za stosowne nałożyć w okolicznościach danej sprawy. Rząd fiński zauważa, że również w interesie zainteresowanego państwa członkowskiego może leżeć, by Trybunał miał kompetencje do nakładania kar innych niż sugerowane przez Komisję. Jednak także w tym przypadku należy najpierw wysłuchać zainteresowanego państwa członkowskiego.

— Na pierwszą część pytania twierdząco odpowiedziała Komisja oraz rządy czeski, węgierski, polski oraz fiński, a negatywnie — rządy francuski, belgijski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, włoski, niderlandzki, portugalski i austriacki.

15. Rząd francuski oraz rządy wskazane powyżej w pkt 13 tiret pierwsze twierdzą, że Trybunał nie może nałożyć kary, która nie została zaproponowana przez Komisję w skardze. Zgadzając się ze stanowiskiem Trybunału, że propozycje Komisji dotyczące kar pieniężnych, jakie mają być nałożone, stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia, rządy te podnoszą, że w ramach swobodnej oceny przysługującej mu na gruncie art. 228 ust. 2 WE Trybunał musi działać z poszanowaniem prawa do obrony, zasady równego traktowania państw członkowskich i zasady pewności prawa.

— Twierdząco na drugą część pytania odpowiedziała Komisja oraz rządy duński, niderlandzki, fiński i Zjednoczonego Królestwa. Rządy francuski, belgijski, czeski, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, cypryjski, węgierski, austriacki, polski i portugalski proponują odpowiedź przeczącą.

16. Prawo do obrony wymaga, by w przypadku gdy Trybunał rozważa odejście od propozycji Komisji, zainteresowane państwo

członkowskie miało możliwość przedstawienia swego stanowiska. Rząd francuski wskazuje, że w niniejszej sprawie przedstawienie swych poglądów na temat nałożenia ryczałtu, w przypadku gdy Komisja proponowała zapłatę okresowej kary pieniężnej, zostało mu umożliwione dopiero w związku z otwarciem procedury ustnej na nowo i że nawet wtedy zostało ono ograniczone do poglądów na samą zasadę, a nie jej zastosowanie w niniejszym postępowaniu. Rząd ten podnosi, że postępowanie w sprawie naruszenia obejmuje również etap pisemny i że w obecnej sytuacji oczywiście nie mógł on na tym etapie odpowiedzieć na propozycję, która nie pochodziła od Komisji. Liczne interweniujące rządy twierdzą, że Trybunał nie może orzec *ultra petitum* oraz że nie ma powodu, by odstępować od podstawowych zasad proceduralnych, zgodnie z którymi żądanie skarżącego wyznacza zakres sporu, orzeczenie nie może wykraczać poza zakres żądania, a postępowanie ma charakter kontradyktoryjny.

17. Rząd francuski zauważa, że Trybunał w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji⁴ wskazał, iż przyjęte przez Komisję wytyczne w sprawie stosowania art. 171 ust. 2 traktatu WE⁵ (obecnie art. 228 ust. 2 WE) mają na celu zapewnienie równego traktowania państw członkowskich. Mają one pomóc w zapewnieniu, by Komisja działała w sposób przejrzysty, przewidywalny i zgodny z zasadą pewności prawa, służąc

zagwarantowaniu proporcjonalności kwot proponowanych kar⁶. Gdyby Trybunał podzielił moją opinię, oznaczałoby to różnicę w traktowaniu w stosunku do dwóch innych państw członkowskich, wobec których do chwili obecnej zastosowane zostały kary pieniężne na podstawie art. 228 ust. 2 WE⁷. Jeśli uzasadnieniem nałożenia ryczałtu jest utrzymywanie się naruszenia, kara taka będzie musiała być nakładana niemal we wszystkich przypadkach niezastosowania się do wyroku stwierdzającego naruszenie wydanego na gruncie art. 226 WE, gdyż jest to podstawowa przesłanka wszczęcia postępowania na podstawie art. 228 ust. 2 WE.

18. Po trzecie, rząd francuski stwierdza, że odejście od propozycji Komisji w zasugerowany sposób stanowiłoby naruszenie zasady pewności prawa. Kary, które mogą być nałożone w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem niniejszego postępowania powinny być odpowiednio przewidywalne. Ponadto, jak dodaje między innymi rząd belgijski, Trybunał nie może nałożyć ryczałtu z urzędu, wobec braku wytycznych w sprawie stosowania tej kary i obliczania jej wysokości.

19. Rząd niemiecki, wspierany przez rząd grecki, twierdzi, że decyzja o zastosowaniu

6 — Wymieniony w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 87.

7 — Wymieniony w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji oraz wyrok z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-14141.

4 — Wymienionym w przypisie 3, pkt 84 wyroku.

5 — Dz.U. 1996, C 242, str. 6.

ryczałtu w miejsce okresowej kary pieniężnej jest wyborem o charakterze politycznym, a Trybunał nie ma ani uprawnień, ani środków do dokonywania tego rodzaju wyborów. Podjęcie takiej decyzji przez Trybunał byłoby sprzeczne z zasadą podziału władzy. Artykuł III-362 ust. 3 projektu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy⁸ (zwanego dalej „TK”) potwierdza, że Trybunał może jedynie obniżyć kwotę zaproponowaną przez Komisję.

20. Inne państwa członkowskie zajmują stanowisko, zgodnie z którym, mimo iż Trybunał nie jest formalnie związany propozycją Komisji, to w ramach przysługującej mu na gruncie art. 228 ust. 2 WE swobodnej oceny musi działać z poszanowaniem prawa do obrony, zasad proporcjonalności, przewidywalności i pewności prawa.

21. Pytanie, czy Trybunał może nałożyć obowiązek zapłaty ryczałtu na państwo członkowskie, które nie wykonało pierwszego wyroku wydanego na podstawie art. 226 WE, odnosi się co do istoty do statusu i charakteru propozycji Komisji zawartej w skardze wniesionej na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Czy propozycje te są dla Trybunału wiążące, czy też Trybunał może swobodnie od nich odchodzić, a jeśli tak, to

na jakich warunkach? Można to także ująć w inny sposób: czy na gruncie tego przepisu Trybunałowi przysługuje nieograniczone prawo do orzekania?

22. W orzecznictwie zostało już ustalone, że propozycje Komisji co do kary pieniężnej, jaka ma zostać nałożona, nie mogą być dla Trybunału wiążące⁹. Stanowisko to Trybunał opiera na brzmieniu art. 228 ust. 2 akapit trzeci WE, który stanowi, że jeżeli Trybunał „stwierdza, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną”. To, że propozycja Komisji ma jedynie status wskazówki i w związku z tym nie jest wiążąca dla Trybunału wynika również z brzmienia art. 228 ust. 2 akapit drugi WE, który stanowi, że Komisja „wskazuje” wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, którą uważa za odpowiednią w danych okolicznościach. Warto także zauważyć, że w przepisie tym nie użyto sformułowania takiego jak chociażby „wnosi”, które odzwierciedlałoby bardziej formalny status propozycji Komisji. Co również istotne, Trybunał posługuje się słowem „propozycja” na określenie poglądów Komisji w przedmiocie kar, które mają być nałożone.

23. Dalsze potwierdzenie takiej wykładni art. 228 ust. 2 WE można odnaleźć w strukturze tego przepisu, która nie zawiera żadnego powiązania pomiędzy akapitami drugim i trzecim. Akapit trzeci nie zawiera żadnego odwołania do propozycji Komisji

8 — CIG 87/1/04, rev. 1 z dnia 13 października 2004 r.

9 — Wymieniony w przypisie 3 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 87 oraz wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 41.

oraz, w szczególności, nie stanowi wprost, że orzeczenie Trybunału w przedmiocie kary pieniężnej powinno być oparte na tej propozycji. Brak tego rodzaju powiązania oraz kontrast pomiędzy opisem funkcji Komisji i Trybunału przy stosowaniu tego przepisu, zgodnie z którym Komisja „wskazuje”, a Trybunał „nakłada”, jasno wskazuje, że Trybunałowi przysługuje prawo decyzji, czy kara powinna zostać nałożona, jaki powinien być jej rodzaj i jaka powinna być jej wysokość.

24. Istnieją również względy funkcjonalne przemawiające za przyjęciem, że Trybunałowi przysługuje nieograniczone prawo do orzekania w zakresie kar nakładanych na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 228 ust. 2 WE jest niezastosowanie się przez państwo członkowskie do wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie określonym zobowiązaniom tego państwa członkowskiego wynikającym z prawa wspólnotowego. Mimo że do Komisji, jako strażnika traktatu, należy kontrolowanie wykonywania takiego wyroku oraz, jeśli to konieczne, po zakończeniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi — podjęcie decyzji o wszczęciu drugiego stadium postępowania, to Trybunał jest w stanie najlepiej ocenić stopień, w jakim sytuacja w danym państwie członkowskim jest zgodna z jego pierwszym wyrokiem wydanym na podstawie art. 226 WE, jak również wagę trwającego naruszenia, z uwzględnieniem wszystkich wchodzących w grę interesów. Oczywiście konieczność nałożenia kary pieniężnej oraz jej najbardziej odpowiedni rodzaj w danych okolicznościach mogą być określone wyłącznie w świetle ustaleń Trybunału zawartych w wyroku wydanym przez

niego na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Decyzja taka nie może być uzależniona od poglądów Komisji w tym zakresie.

25. Twierdzenie rządu niemieckiego, że wybór rodzaju kary, jaka ma być nałożona, ma charakter polityczny i nie może być zatem dokonany przez Trybunał, musi zostać odrzucone. Zakres kompetencji Trybunału na gruncie art. 228 ust. 2 WE został wyznaczony w traktacie i, jak to już wyjaśniłem, obejmuje uprawnienie do określenia odpowiedniej reakcji na trwające naruszenie. Wykonywanie tego uprawnienia nie jest uzależnione od żadnych względów o charakterze politycznym, lecz pozostaje całkowicie w dziedzinie sędowniczej. Artykuł 228 ust. 2 WE zawiera wyraźne rozróżnienie etapu poprzedzającego wniesienie skargi, na którym Komisja może dokonywać własnych ocen w zakresie istoty sprawy i kar, jakie uważa za odpowiednie, oraz etapu spornego, sądowego, na którym Trybunał może wykonywać kompetencje przyznane mu w traktacie według swobodnego uznania.

26. W świetle powyższych uwag nie sądzę, aby Trybunał wykraczał ponad żądanie, odchodząc znacznie od propozycji Komisji dotyczących kar, jakie mają być nałożone. Należy zdać sobie sprawę, że postępowanie na podstawie art. 228 ust. 2 WE jest postępowaniem o charakterze *sui generis*, które nie ma odpowiednika w krajowych systemach prawnych i które nie może być porównywane do postępowania cywilnego. Jego przedmiotem jest niezastosowanie się państwa członkowskiego do wyroku Trybu-

nału wydanego na podstawie art. 226 WE stanowiącego, że to państwo członkowskie naruszyło określone zobowiązania z zakresu prawa wspólnotowego. Oznacza to, że sytuacja niezgodna z prawem utrzymywała się przez dłuższy okres, podważając pełne i jednolite stosowanie określonego przepisu wspólnotowego ze szkodą dla ogólnego interesu Wspólnoty, a także interesów innych państw członkowskich i ich obywateli. To właśnie ten aspekt przedmiotu postępowania prowadzonego na podstawie art. 228 ust. 2 WE stanowi uzasadnienie dla nieograniczonego prawa Trybunału do orzekania i odróżnia to postępowanie od postępowań np. z zakresu prawa cywilnego.

ust. 2 WE. Z drugiej strony twierdzi się, że okoliczność, iż takie samo ograniczenie nie zostało wprowadzone w art. III-362 ust. 2 TK (art. 228 ust. 2 WE) potwierdza, że kompetencja Trybunału na gruncie art. 228 ust. 2 WE jest w istocie nieograniczona. Wydaje mi się, że jeśli z powyższego rozumowania można wywodzić jakiegokolwiek argumenty, to drugie twierdzenie jest bardziej przekonujące. Gdyby zamiarem prawodawcy było ograniczenie kompetencji Trybunału na gruncie art. III-362 ust. 2 TK, to oczywistym sposobem dokonania tego byłoby dodanie takiego samego postanowienia, jak zawarte w art. III-362 ust. 3 TK.

27. Powołano się także na art. III-362 TK, który odpowiada przepisowi art. 228 WE. Mimo że ten ostatni przepis został włączony bez zmian do projektu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, dodano do niego nowy ust. 3. Przepis ten upoważnia Komisję, w ramach postępowania, o którym mowa w art. III-360 TK (art. 226 WE) dotyczącego uchybienia obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji europejskiej ustawy ramowej, do określenia kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, którą uzna za odpowiednią w danych okolicznościach. Trybunał jest uprawniony do nałożenia ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej „w wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przez Komisję”. Z jednej strony podnosi się, że to ograniczenie kompetencji Trybunału potwierdza, iż nie może on odstąpić od propozycji Komisji w sprawach prowadzonych na podstawie art. 228

28. Po ustaleniu, że Trybunałowi przysługują pełne kompetencje w zakresie wszystkich aspektów kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 228 ust. 2 WE, pojawia się następne pytanie, czy przy wykonywaniu tych kompetencji Trybunał musi przestrzegać określonych ograniczeń. W tej kwestii rząd francuski oraz kilka innych interweniujących rządów powoływało prawo do obrony, zasadę równego traktowania państw członkowskich i zasadę pewności prawa. W pierwszej kolejności omówię te dwie ostatnie zasady, a następnie rozważę znaczenie prawa do obrony.

29. Niektóre rządy podnoszą, że zasada równego traktowania znajduje zastosowanie w odniesieniu do stosowania środków przewidzianych w art. 228 ust. 2 WE. Wytyczne opracowane przez Komisję w memorandum z 1996 r. miały częściowo służyć osiągnięciu

tego celu w zakresie obliczania kar pieniężnych, jak to przyznał Trybunał w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji¹⁰. Rządy te twierdzą, że jeśli wobec Republiki Francuskiej zastosowane były kary pieniężne innego rodzaju i innej wysokości niż w obu dotychczas rozstrzygniętych sprawach, stanowiłoby to naruszenie zasady równego traktowania.

30. Przyjmuje się, że zasada równego traktowania państw członkowskich jest podstawową zasadą prawa wspólnotowego. Stanowi ona, że w braku obiektywnego uzasadnienia porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane odmiennie, a odmiennie sytuacje nie mogą być traktowane w ten sam sposób. Chociaż nie podzielam w sposób bezwarunkowy drugiej części tej zasady, należy oczywiście zapewnić, by naruszenia zobowiązań z zakresu prawa wspólnotowego, które są porównywalne pod względem wagi i szkodliwości dla wspólnego interesu, były traktowane podobnie w zakresie nakładania kar pieniężnych. Odnosi się to do obu rodzajów kar i do ich wysokości. Należy wskazać, że w sprawie takiej jak obecna charakter naruszenia nie jest porównywalny z charakterem naruszeń, które były przedmiotem dwóch pierwszych wyroków Trybunału wydanych na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Jak wyjaśniłem w mojej pierwszej opinii w niniejszej

sprawie, konieczność ścisłego stosowania środków ochrony w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa jest kluczowa dla osiągnięcia celów tej polityki w dłuższej perspektywie czasowej¹¹. Uchybienie Republiki Francuskiej w zakresie prowadzenia kontroli i wdrażania wspólnotowych przepisów z zakresu rybołówstwa przez wiele lat nie może być porównywane z naruszeniem dyrektyw dotyczących ochrony środowiska w pozostałych wymienionych wyżej sprawach. Uchybienie to nie tylko podważa cel wspomnianych przepisów wspólnotowych, jakim jest ochrona zasobów, lecz również wpływa na interesy innych państw członkowskich i pochodzących z nich rybaków. Ten zewnętrzny skutek odróżnia niniejszą sprawę od pozostałych dwóch spraw rozstrzygniętych dotąd przez Trybunał. Nałożenie kar innego rodzaju w niniejszej sprawie jest więc uzasadnione odmiennym charakterem i następstwami naruszenia. Tego rodzaju reakcja jest w istocie wynikiem przestrzegania zasady równego traktowania, gdyż uwzględnia istotne różnice w stanach faktycznych.

31. Zgodnie z kolejnym twierdzeniem odejście od propozycji Komisji co do kar pieniężnych, jakie mają być nałożone, w sposób przedstawiony w mojej pierwszej opinii w niniejszej sprawie naruszałoby zasadę pewności prawa. Zgodnie z tą zasadą kary i warunki, w jakich mogą być one nakładane, muszą być przewidywalne. Nie jest tak w przypadku braku wytycznych w sprawie obliczania ryczałtu, takich jak zawarte w memorandum Komisji z 1996 r.

10 — Wymieniony w przypisie 3, pkt 84.

11 — Zobacz pkt 31–37 i 93.

32. Należy ponownie odwołać się do struktury i brzmienia art. 228 ust. 2 WE, który przewiduje możliwość nałożenia przez Trybunał ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, jeśli stwierdzi on, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku wydanego na podstawie art. 226 WE. Wykonywanie tego uprawnienia, przyznanego Trybunałowi na podstawie traktatu WE, nie zostało uzależnione od przyjęcia wytycznych dotyczących np. przypadków, w których można zastosować oba rodzaje kar i sposobów, w jaki mają być one obliczane. Okoliczność, że Komisja opracowała takie wytyczne w odniesieniu do jednego szczególnego rodzaju kar pieniężnych, w sposób jasny pokazuje państwom członkowskim, jak zamierza ona wykonywać uprawnienia przysługujące jej na gruncie tego przepisu. Trybunał jednak zachowuje swobodę nakładania takiej kary pieniężnej, jaką uzna za odpowiednią w świetle okoliczności każdej ze spraw. Innymi słowy, w każdym przypadku, gdy Komisja wszczyną postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie tego przepisu, można przewidzieć, że Trybunał nałoży określone w nim kary.

33. Biorąc pod uwagę, że Trybunałowi przysługuje na gruncie tego przepisu nieograniczone prawo do orzekania — jak to już wyjaśniono w powołanym orzecznictwie, podkreślając, iż nie jest on związany propozycjami Komisji — można również co do zasady przewidzieć, że Trybunał nałoży którąś z przewidzianych kar. Można do tego dodać, jak to zauważyła Komisja, że w wezwaniach do usunięcia uchybienia i w uzasadnionych opiniach wysyłanych do państw członkowskich, które nie zastosowały się do wcześniejszego wyroku, wskazuje ona, iż dane państwo członkowskie może zostać zobowiązane do zapłaty kary pieniężnej, bez

określenia jej rodzaju. Tak też było w niniejszej sprawie, w przypadku pierwszej uzasadnionej opinii z dnia 17 kwietnia 1996 r.

34. Ponadto powyższe odnosi się do sytuacji, której niezgodność z prawem została już ustalona przez Trybunał, a Komisja zwróciła uwagę państwu członkowskiemu na tę okoliczność, po raz kolejny umożliwiając mu naprawienie tej sytuacji. Trudno sobie wyobrazić, co w takich okolicznościach skłoniłoby państwo członkowskie do powołania się na zasadę pewności prawa. Moim zdaniem z powołanych tu różnych względów państwo członkowskie nie może powoływać się na zasadę pewności prawa w celu uniknięcia nałożenia na niego kary pieniężnej zaproponowanej w skardze Komisji.

35. Następnym pytaniem jest, czy Trybunał ma obowiązek wysłuchania państwa członkowskiego — oraz Komisji — w przypadku gdy rozważy zastosowanie kary surowszej od zaproponowanej przez Komisję. Postępowanie, o którym mowa w art. 228 ust. 2 WE przewiduje już niezbędne gwarancje proceduralne umożliwiające pozwanemu państwu członkowskiemu pełne ustosunkowanie się zarówno do istoty skargi wniesionej przez Komisję, jak i do możliwości zastosowania zaproponowanej przez nią kary. Na tym etapie postępowania podstawowe zagadnienie dotyczy kwestii, czy ustalone wcześniej przez Komisję naruszenie nadal się utrzymuje, stanowiąc w ten sposób podstawę do nałożenia kary pieniężnej danego rodzaju i wysokości. Mimo że, jak to już podkreślałem, kompetencja do nałożenia tego

rodzaju kary należy wyłącznie do Trybunału, konieczne jest, by przed podjęciem decyzji Trybunał został poinformowany o stanowiskach obu stron co do skutków tej kary w zakresie osiągnięcia jej celów. Ponieważ informacje dostarczane na tym etapie postępowania opierają się na propozycjach Komisji, nie może ona brać pod uwagę skutków, które znacząco od nich odbiegają. Uważam więc za całkowicie właściwe, by przed nałożeniem kary, która znacznie odbiega od propozycji, na temat których strony mogły przedstawić swe stanowiska, miały one możliwość odpowiedniego ustosunkowania się do alternatywnych propozycji przedstawionych na późniejszym etapie postępowania.

36. W sprawie takiej jak niniejsza w celu umożliwienia stronom wyrażenia ich poglądów na temat kar pieniężnych przewidywanych przez Trybunał rozprawa mogła zostać otwarta na nowo na podstawie art. 61 regulaminu. Mogło zostać to również poprzedzone pisemnymi informacjami na ten temat, o które Trybunał może się zwracać na podstawie art. 60 i 45 § 2 lit. b) regulaminu. Jednakże w ewentualnych przyszłych sprawach, w których zagadnienie to pojawi się przed rozprawą, lepiej byłoby wysłuchać stron w tym przedmiocie właśnie na rozprawie. W niniejszym postępowaniu procedura ustna została otwarta na nowo. Strony zostały wezwane do przedstawienia swoich opinii na temat możliwości nałożenia przez Trybunał kar różnych od proponowanych przez Komisję. Nie wezwano ich jednak

do wypowiedziania się na temat odpowiedniego charakteru kar pieniężnych proponowanych przez mnie w okolicznościach niniejszej sprawy. Powrócę do tej kwestii, omawiając konsekwencje mojej opinii dla niniejszej sprawy.

37. Moja odpowiedź ma pierwsze pytanie jest więc taka, że na gruncie przepisu art. 228 ust. 2 WE Trybunałowi przysługuje nieograniczone prawo do orzekania w zakresie nałożenia ryczałtu w sprawie, w której Komisja proponowała nałożenie okresowej kary pieniężnej. Jeśli Trybunał rozważy nałożenie kary surowszej od proponowanej przez Komisję, to zgodnie z wymogami prawa do obrony strony winny zostać wysłuchane w przedmiocie przewidzianej kary.

B — Czy Trybunał może nałożyć ryczałt i okresową karę pieniężną?

38. Komisja, prezentując przy odpowiedzi na to pytanie podejście teleologiczne, twierdzi, że dwa różne rodzaje kar odnoszą się do różnych okresów oraz że kwestia zbiegu kar nie istnieje. Podczas gdy ryczałt nakładany jest w związku z zachowaniem się państwa członkowskiego w przeszłości i ma mieć skutek zniechęcający, okresowa kara pieniężna ma na celu wywarcie wpływu na przyszłe postępowanie państwa członkowskiego, a przez to doprowadzenie do zastosowania się do wyroku. Cel art. 228 WE nie mógłby zostać osiągnięty, gdyby nie było możliwości połączenia obu kar. Połączenie takie nie może być postrzegane jako pod-

wójna kara, lecz jako dwa aspekty jednej kary pieniężnej. Na gruncie językowym Komisja nie uważa, że użycie w art. 228 ust. 2 WE słowa „lub” musi być interpretowane jako oznaczające, iż ryczałt i okresowa kara pieniężna mogą być nakładane jedynie jako kary alternatywne. Komisja uważa natomiast, że jeśli czynnik czasu trwania naruszenia brany jest pod uwagę przy obliczaniu kwoty ryczałtu, to nie może być on używany przy obliczaniu kwoty nakładanej jednocześnie okresowej kary pieniężnej. Podobne argumenty zostały przedstawione przez państwa członkowskie, które opowiadały się za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie.

nie musi mieć charakteru rozstrzygającego, twierdzi on, że użycie w art. 228 ust. 2 WE słowa „lub” jasno wskazuje, iż przewidziane kary mogą być nakładane wyłącznie alternatywnie. Wskazuje ponadto, że łączne nałożenie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

39. Rząd francuski wspierany przez liczne państwa członkowskie wymienione w pkt 13 powyżej wskazuje, że celem art. 228 ust. 2 WE jest doprowadzenie do wykonania wyroku, a nie karanie państw członkowskich. Zarówno ryczałt, jak i okresowa kara pieniężna muszą być stosowane z uwzględnieniem tego celu. Rząd francuski powołuje się na okoliczność, że Komisja podkreśliła ten cel w swym memorandum z 1996 r. oraz że okresowa kara pieniężna jest najbardziej odpowiednim środkiem do jego osiągnięcia. W istocie w dotychczasowej praktyce Komisja wskazywała wyłącznie, że okresowa kara pieniężna winna być nakładana w tym celu. Rząd francuski twierdzi, że nakładanie obu rodzajów kar w związku z jednym naruszeniem oznacza dwukrotne uwzględnianie czynnika czasu trwania naruszenia i jest temu przeciwny. Przyznając, że kwestia ta

40. Przy rozważaniu, czy art. 228 ust. 2 WE zezwala na nakładanie łącznie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej, decydujące znaczenie musi mieć cel i uzasadnienie tego przepisu. Jak wskazałem w pkt 7 i 8 powyżej, istnieją dwa aspekty każdego przypadku niezastosowania się do wyroku Trybunału wydanego na gruncie art. 226 WE. Z jednej strony zakłada on brak poszanowania dla wspólnotowego porządku prawnego. Z drugiej strony zakłada on tolerowanie utrzymującej się sytuacji, którą Trybunał uznał za niezgodną z prawem wspólnotowym, i szkodliwych skutków dla polityki Wspólnoty, związanych z tą sytuacją. Te dwa aspekty muszą być uwzględniane przy ustalaniu, jak należy interpretować i stosować art. 228 ust. 2 WE. Chociaż jest całkowicie oczywiste, że celem art. 228 ust. 2 WE jest zapewnienie, by państwo członkowskie zastosowało się ostatecznie do wyroku Trybunału, którego nie wykonało w sposób odpowiedni, to patrząc na ten przepis z szerszej perspektywy tego, co leży poza samym niezastosowaniem się do wyroku Trybunału, jego cel obejmuje zapewnienie wykonania przez państwo członkowskie zobowiązań wspólnotowych w ogólniejszym

sensie. Oznacza to, że środki przewidziane w tym przepisie mogą być również stosowane w celu zniechęcania lub, innymi słowy, w celu zapobiegania naruszeniom zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego przez dane państwo członkowskie.

41. Z charakteru ryczałtu i okresowej kary pieniężnej wynika, że kary te służą różnym celom. Mimo że obie kary stanowią reakcję na uchybienie zobowiązaniom traktatowym ciążącym na państwie członkowskim, pierwsza z nich ma skutek zniechęcający, podczas gdy druga ma skutek perswazyjny. Nie przekonuje mnie argument, że ryczałt dotyczy przeszłości, a okresowa kara pieniężna przyszłości. Obie kary mają na celu wywołanie wpływu na zachowanie się państwa członkowskiego w przyszłości, lecz w różny sposób.

42. Istotna różnica pomiędzy tymi dwoma rodzajami kar polega na tym, że ryczałt jest karą bezwarunkową, podczas gdy okresowa kara pieniężna ma charakter warunkowy. Jak wskazałem w pierwszej opinii w tej sprawie¹², państwo członkowskie może wykonać pierwotnie zaniedbane zobowiązania w terminach wyznaczonych przez Trybunał. W takim przypadku rezultat końcowy polegałby na braku reakcji Wspólnoty na naruszenie, które mogło trwać przez wiele lat. Wszczęcie procedury z art. 228 ust. 2 WE doprowadzi do ostatecznego zastosowania

się przez państwo członkowskie do wyroku, jednak cel w postaci zniechęcenia do możliwych przyszłych naruszeń nie zostałby osiągnięty. Biorąc pod uwagę, że art. 228 ust. 2 WE musi być interpretowany jako służący zarówno celom perswazyjnym, jak i zniechęcającym, nie budzi wątpliwości, że aby cele te zostały skutecznie osiągnięte, Trybunał musi mieć co do zasady możliwość łącznego zastosowania ryczałtu i okresowej kary pieniężnej.

43. Rząd francuski oraz liczne inne rządy sprzeciwiają się temu, twierdząc, że środki z art. 228 ust. 2 WE nie zostały przewidziane w celu stosowania ich w sposób represyjny. Moim zdaniem nie ma znaczenia, czy nałożenie kary pieniężnej może być uznane za środek represyjny. Procedura przewidziana w tym przepisie nie może być odnieszona do systemów egzekucji istniejących na poziomie krajowym. Służy ona swemu własnemu celowi w ramach wspólnotowego porządku prawnego i została ustanowiona po to, by w sposób skuteczny zapewnić poszanowanie przez państwa członkowskie wymogów tego porządku prawnego. Właśnie to ma zasadnicze znaczenie.

44. Aby wykazać, że art. 228 ust. 2 WE nie może być stosowany w celu penalizowania postępowania państw członkowskich w przeszłości, rząd francuski wskazuje, że jeżeli państwo członkowskie zastosuje się do wyroku wydanego na podstawie art. 226

12 — Punkt 88.

WE przed upływem terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii, to przeciwko temu państwu członkowskiemu nie mogą być podjęte żadne kroki na gruncie art. 228 ust. 2 WE. Istotnie, może być to konsekwencją proceduralną tego rodzaju sytuacji, lecz nie może to uzasadniać zawężającej wykładni powołanego postanowienia traktatu, którego głównym celem jest zapewnienie rzeczywistego wykonania przez państwo członkowskie ciężących na nim zobowiązań traktatowych. Jak to wyżej przedstawiłem, z samej istoty naruszeń, których zwalczanie jest zadaniem art. 228 ust. 2 WE, wynika, że na podstawie tego przepisu mogą być stosowane środki zarówno o charakterze perswazyjnym, jak i zniechęcającym. Okoliczność, że państwo członkowskie uniknęło kary pieniężnej, wykonując ostatecznie swe zobowiązania w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, może natomiast być uważana za konsekwencję przewidywanej kary, potwierdzając jej zniechęcający skutek.

skuteczny środek egzekucji zobowiązań wspólnotowych w przypadkach, gdy państwa członkowskie uporczywie je naruszały. Jak wyjaśniłem wyżej, w pewnych sytuacjach nałożenie albo ryczałtu, albo okresowej kary pieniężnej może okazać się nieodpowiednią reakcją na utrzymujące się naruszenie prawa wspólnotowego, tak że konieczne jest połączenie obu tych środków. Wykładnia taka jest oparta na celach i funkcji art. 228 ust. 2 WE. Przyjęcie, że słowo „lub” na gruncie tego przepisu musi być rozumiane jako alternatywa rozłączna, byłoby sprzeczne z tymi celami i niekorzystnie wpływałoby na skuteczność art. 228 ust. 2 WE. Również nie ma zupełnie konieczności interpretowania go w ten sposób, biorąc pod uwagę, że na gruncie językowym można uznać go za alternatywę łączną. W istocie liczne postanowienia traktatu WE, takie jak art. 5 WE, 48 WE i 81 WE posługują się tym słowem w takim właśnie znaczeniu. Chociaż ogólnie rzecz biorąc, w zależności od kontekstu, w jakim zostało użyte, słowo „lub” może oznaczać alternatywę łączną albo rozłączną, to nie budzi wątpliwości, że w świetle celów art. 228 ust. 2 WE opisanych wyżej, w kontekście tego przepisu może być ono rozumiane tylko jako alternatywa łączna.

45. Jeden z najistotniejszych argumentów podnoszonych przeciwko możliwości jednoczesnego nałożenia ryczałtu i okresowej kary pieniężnej oparty jest na brzmieniu art. 228 ust. 2 WE, który upoważnia Trybunał, w razie stwierdzenia, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wcześniejszego wyroku wydanego na podstawie art. 226 WE, do nałożenia ryczałtu „lub” okresowej kary pieniężnej. Powstaje zatem pytanie, czy słowo „lub” ma być rozumiane jako alternatywa rozłączna czy jako alternatywa łączna. Po pierwsze, chciałbym wskazać, że art. 228 ust. 2 WE powinien być interpretowany w taki sposób, aby zapewnić

46. Kilka państw członkowskich uważa, że nałożenie łącznej kary naruszałoby zasadę proporcjonalności. Zgadzam się, że jeśli Trybunał rozważa zastosowanie tego środka, musi on zrobić to w sposób proporcjonalny do danej sytuacji. Nie można jednak a fortiori przyjąć, że połączenie kar jest samo w sobie nieproporcjonalne. Uzależnione jest to w całości od okoliczności danej sprawy. Okoliczności te mogą być tego rodzaju, że nienałożenie kary złożonej z ryczałtu

i okresowej kary pieniężnej byłoby nieodpowiednią reakcją, a przez to byłoby nieproporcjonalne w odwrotnym sensie.

ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, jeśli stwierdzi on, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku wydanego na podstawie art. 226 WE, i uzna, że okoliczności sprawy uzasadniają nałożenie tego rodzaju łącznej kary.

47. Kolejny zarzut dotyczy okoliczności, że przy obliczaniu kwot ryczałtu i okresowej kary pieniężnej czas trwania naruszenia jest brany pod uwagę dwukrotnie. Oznaczałoby to nałożenie podwójnej kary za naruszenie zobowiązań wspólnotowych w tym samym okresie. Nie podzielam tego poglądu. Każda kara ma swój własny cel i musi być obliczana w taki sposób, by spełnić swą funkcję. Ryczałt stanowi reakcję na utrzymywanie się naruszenia zobowiązań traktatowych w pewnym okresie. Ponieważ kara ta ma działać jako czynnik odstrasżający, musi być ustalona na takim poziomie, by zniechęcić państwo członkowskie do dalszych naruszeń prawa wspólnotowego. To samo odnosi się do okresowej kary pieniężnej, jeśli chodzi o jej funkcję nakłaniania państwa członkowskiego do zastosowania się do wyroku. Posługiwanie się czasem trwania naruszenia jako wskaźnikiem przy obliczaniu wysokości każdej z kar nie oznacza nałożenia podwójnej kary za naruszenie prawa w tym samym okresie. Jest to tylko jeden ze wskaźników, który jest brany pod uwagę przy ustalaniu odpowiedniego poziomu perswazji.

48. Wobec tego na drugie pytanie odpowiadam w ten sposób, że art. 228 ust. 2 WE nie zakazuje Trybunałowi nakładania na określone państwo członkowskie zarówno

IV — Konsekwencje dla niniejszej sprawy

49. W opinii z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustaliłem, że Republika Francuska w istocie nie zastosowała się do wyroku Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Francji. Biorąc pod uwagę szczególnie poważny charakter naruszenia jej zobowiązań do kontroli przestrzegania wspólnotowych przepisów dotyczących minimalnych wymiarów ryb przez prawie dwie dekady, doszedłem do wniosku, że uzasadnione jest nałożenie ryczałtu za okres od dnia wejścia w życie traktatu z Maastricht do końca okresu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisji z dnia 6 czerwca 2000 r.¹³ Jako sposób obliczenia tej kwoty zaproponowałem przyjęcie pobrażliwego podejścia, ponieważ był to pierwszy przypadek wysunięcia takiej propozycji, Komisja nie proponowała takiej kary i brak jest praktyki, z której można by czerpać wskazówki¹⁴.

13 — Zobacz pkt 90–95.

14 — Zobacz pkt 102.

50. Dlatego nie widzę powodu, by zmieniać tę analizę dotyczącą istoty lub konsekwencji naruszenia przez Republikę Francuską jej zobowiązań traktatowych. Jednakże, jak stwierdziłem w odpowiedzi na pierwsze pytanie, w przypadku gdy Trybunał w zawisłej przed nim sprawie rozważa nałożenie kary surowszej niż zaproponowana przez Komisję, powinien on wysłuchać stron w przedmiocie tej kary. Ponieważ strony niniejszego postępowania nie miały możliwości przedstawienia swoich stanowisk w przedmiocie kary, którą zaproponowałem w pierwszej opinii, najbardziej odpowiednim rozwiązaniem wydaje się wezwanie ich do zrobienia tego na kolejnej rozprawie. Alternatywnie Trybunał mógłby rozważyć, gdyby przyjął moje stanowisko co do zasady, nałożenie ryczałtu w symbolicznej wysokości. Natomiast nie ma podstaw, by ponownie rozważać zaproponowaną przeze mnie okresową karę pieniężną.

V — Wnioski

51. W związku z powyższym moim zdaniem na pytania postawione przez Trybunał należy odpowiedzieć w sposób następujący:

- 1) Na gruncie art. 228 ust. 2 WE Trybunałowi przysługuje nieograniczone prawo do orzekania w zakresie nałożenia ryczałtu w sprawie, w której Komisja proponowała nałożenie okresowej kary pieniężnej. Jeśli Trybunał rozważa nałożenie kary surowszej od proponowanej przez Komisję, to zgodnie z wymogami prawa do obrony strony winny być wysłuchane w przedmiocie przewidywanej kary.
- 2) Artykuł 228 ust. 2 WE nie zakazuje Trybunałowi nakładania na określone państwo członkowskie zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, jeśli stwierdzi on, że to państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku wydanego na podstawie art. 226 WE, i uzna, że okoliczności sprawy uzasadniają nałożenie tego rodzaju łącznej kary.