

ARTYKUŁ

Bartłomiej Kurcz*

**WYBRANE PROBLEMY PROCEDURY
PRZED ETS O NARUSZENIE ZOBOWIĄZAŃ
CZŁONKOWSKICH**

**1. Istota procedury z art. 226 TWE o naruszenie zobowiązań
członkowskich**

Postępowanie o naruszenie przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego jest wszczynane przez Komisję Europejską w ramach powierzonego jej zadania „strażnika traktatów”¹. Zgodnie z art. 226 TWE Komisja nadzoruje, w interesie całej Wspólnoty, przestrzeganie przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z traktatów, będąc uprawnioną do rozpoczęcia procedury administracyjnej a następnie, w razie konieczności, postępowania sądowego w celu usunięcia zaistniałych naruszeń².

Naruszenie zobowiązań członkowskich może przybrać różne formy. Szczególnie dobrym przykładem jest niewywiązanie się z obowiązku imple-

* Dr Bartłomiej Kurcz – absolwent Wydziałów Prawa UJ i Uniwersytetu w Leuven, stypendysta *Joseph Conrad Chevening Linklaters Scholarship* w Cambridge i *SYLFF Sasakawa Fellowship*.

¹ Zob. 14 Raport Komisji w zakresie kontroli implementacji prawa wspólnotowego. Tak też A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 305.

² C-167/93 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-2189, par. 21.

mentacyjnego dyrektyw wspólnotowych. Może ono polegać również na niewłaściwym stosowaniu rozporządzeń lub prawa pierwotnego. W przypadku dyrektyw naruszenie zobowiązań członkowskich może nastąpić albo w formie zachowania pozytywnego (niewłaściwej transpozycji lub implementacji *sensu stricte* czy też niewłaściwego jej stosowania), albo w formie zaniechania (brak transpozycji w wyznaczonym czasie lub niezapewnienie przepisom dyrektywy pełnej skuteczności)³.

Postępowanie z art. 226 TWE jest pomyślane jako służące obiektywnej kontroli legalności działań państw członkowskich⁴, nie służy natomiast ochronie niektórych praw czy przywilejów samej Komisji lub ochronie pozycji prawnej osób indywidualnych⁵. Komisja rozpoczyna postępowanie w obiektywnym interesie Wspólnot⁶. Trybunał definiuje w tym przypadku ogólny interes Wspólnoty, jako nadanie pełnej skuteczności postanowieniom traktatu i prawa pochodnego, które zostało wydane przez instytucje na jego podstawie⁷.

Komisja jednak nie jest w żadnym stopniu zobligowana do wszczęcia procedury sądowej w sprawach o naruszenia zobowiązań traktatowych – jest to tylko i wyłącznie jej uprawnienie, a zasadność decyzji o skorzystaniu z niego nie podlega kontroli sądowej ETS⁸. Komisja w związku ze swoją rolą strażnika traktatów jest wyłącznie kompetentna do decydowania, czy właściwe jest rozpoczęcie procedury z art. 266 TWE w stosunku do zarzucanego naruszenia⁹. Wykładnia językowa i celowościowa art. 226 TWE

³ Por. S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruksela 2001, s. 475. Por. A. Wyzomska, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 306.

⁴ Tak R. Schutz, *Rechtsschutz vor europäischen Gerichten*, [w:] H. W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven*, Köln-Berlin-Bonn-München XXXX, s. 1534.

⁵ C-28/67 *Mölkerei-Zentrale* [1968] Zb. Orz. 143.

⁶ Por. J. Schwarze, [w:] J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2000, art. 226, par. 2. Zob. także C-431/92 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-2189, par. 21, C-422/92 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-1097, par. 16.

⁷ C-431/92 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-02189, par. 21.

⁸ C-72/90 *Asia Motor France* [1990] Zb. Orz. I-2181, par. 13. Podobnie wyłącznie od decyzji Komisji zależy moment w którym rozpoczyna ona procedurę sądową. Por. C-324/82 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1984] Zb. Orz. I -1861, par.12.

⁹ Por. C-207/97 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1999] Zb. Orz. I-275, par. 24 a także C-431/92 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-2189, par. 22. Zob. także A. Evans, *The Enforcement Procedure of Art. 169 EEC: Commission's Discretion*, 4 ELRev. (1979), s. 442.

wydaje się nie pozostawiać wątpliwości – Komisja postępuje i winna postępować według swojego uznania. Art. 226 mówi wyraźnie, że „jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło...” to wtedy wydaje uzasadnioną opinię. Twórcy traktatu pozostawili uznaniu Komisji moment wszczęcia takiego postępowania. Nie zmienia to oczywiście faktu, że Komisja ponosi odpowiedzialność polityczną za swoje decyzje w sprawie wszczęcia i prowadzenia postępowania z art. 226, szczególnie przed Parlamentem Europejskim.

Ze wspomnianym uprawnieniem Komisji wiąże się odrzucenie przez ETS możliwości dochodzenia przez poszczególne osoby fizyczne lub prawne, także i te, które hipotetycznie mogłyby wykazać interes prawny w rozpoczęciu procedury z art. 226 TWE, roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko Komisji.

Sam wyrok, a dokładniej faza sądowa prowadząca do wyroku, powinna być traktowana jako *ultima ratio*, gdyż Komisja powinna dążyć do usunięcia zaistniałego naruszenia bez uciekania się do wyroku ETS¹⁰. Jak najszybsze usunięcie naruszenia powinno być głównym celem procedury z art. 226 TWE. Dlatego też Komisja jest uprawniona do wycofania wniosku o stwierdzenie naruszenia zobowiązania członkowskiego na każdym etapie trwania postępowania wstępnego, a także w czasie postępowania przed sądem¹¹. Oczywiście jednak państwo członkowskie nie może uchylić się od odpowiedzialności za naruszenie obowiązku implementacyjnego poprzez przyznanie się do naruszenia¹².

Jako, że postępowanie o nieosiągnięcie wyznaczonego przez dyrektywę rezultatu ma na celu zmuszenie państwa do jak najszybszego usunięcia stwierdzonego naruszenia, wyrażany jest pogląd że, co do zasady, Komisja nie może wnieść skargi z art. 226 TWE, jeśli naruszenie jest w swej naturze „nienaprawialne” (np. krótkotrwałe naruszenie warunków bezpieczeństwa określone w dyrektywie 89/655/EWG)¹³. Skoro jednak postępowanie ma słu-

¹⁰ Komisja winna jednak wnieść skargę, jeśli jest to jedyny sposób przezwyciężenia inercji i oporu ze strony państw członkowskich. Por. C-25/59 *Królestwu Niderlandów przeciwko Wysokiej Radzie* [1960] Zb. Orz. 374.

¹¹ Por. art. 78 Regulaminu ETS. Jeśli jednak skarga zostanie wycofana Komisja musi mieć na uwadze, że legalizuje to postępowanie państwa członkowskiego zob. C-15 i 16/76 *Republika Francuska przeciwko Komisji Europejskiej* [1979] Zb. Orz. 321, par. 27.

¹² Taki argument, odrzucony przez ETS użyła RFN w sprawie C-303/84 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1986] Zb. Orz. 1171, par. 11.

¹³ Por. P. Karpenstein/U. Karpenstein, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Kommentar zur Europäischen Union*, Monachium, Loseblattsammlung, art. 226, par. 26.

żyć obiektywnemu stwierdzeniu naruszenia a wyrok ma charakter deklarytoryjny wydaje się, że można przyjąć, że nie ma zasadniczo znaczenia, czy naruszenie jest „naprawialne”¹⁴. Nie ma także znaczenia, czy wykazane naruszenie zaszkodziło interesom gospodarczym Wspólnot, nawet jeśli ten fakt nie jest kwestionowany przez Komisję¹⁵. Wystarczy tylko, aby Komisja była w stanie udowodnić, że naruszenie nie zostało usunięte przed upływem terminu wyznaczonego przez nią w umotywowanej opinii, niezależnie od tego jak było ono długotrwałe i poważne w skutkach¹⁶. Trybunał podkreśla, że „ponieważ celem traktatu jest osiągnięcie praktycznego wyeliminowania naruszeń i ich konsekwencji”, zarówno *przeszłych jak i przyszłych [pod. autora]*, jest sprawą organów wspólnotowych [...] zakres w jakim zobowiązanie odnośnego państwa członkowskiego może być wyszczególnione w [...] umotywowanej opinii”.

2. Procedura przedsądowa jako element postępowania o naruszenie zobowiązań członkowskich

W postępowaniu z art. 226 TWE można wyróżnić dwie główne fazy:

- fazę przed zawiśnięciem sporu – zwaną fazą przedsądową lub fazą administracyjną¹⁷ (fr. *phase précontentieuse*, ang. *pre-litigation procedure*) oraz
- fazę po zawiśnięciu sporu – faza sądowa (fr. *phase contentieuse*, ang. *litigation procedure*).

Faza przed zawiśnięciem sporu (faza przedsądowa), składa się zazwyczaj z trzech części:

- powzięcia wiadomości przez Komisję o możliwym naruszeniu,

¹⁴ Por. *mutatis mutandis* wyr. C-303/84 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1986] Zb. Orz. 1171, dotyczący pomocy publicznej, w którym RFN argumentowała, że naruszenie w postaci niezapłacenia kwoty przewidzianej przez prawo wspólnotowe było nieusuwalne.

¹⁵ Tak P. Karpenstein/U. Karpenstein, [w:] E. Grabitz., M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 27 jak i C-209/89 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1991] Zb. Orz. I-1575, par. 6. Należy się zgodzić, że procedura z art. 226 TWE nie jest odpowiednia do przeprowadzania analizy ekonomicznej naruszeń.

¹⁶ Por. C-39/72 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1973] Zb. Orz. 101, par. 8-10.

¹⁷ Wspomina się, że pierwsza faza postępowania ma charakter administracyjny tak J. Planavova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 144.

- nieformalnej procedury wstępnej, zwanej też fazą wstępną¹⁸ lub fazą nieoficjalną¹⁹,
- formalnej procedury wstępnej.

Jak podkreśla Trybunał celem fazy administracyjnej jest umożliwienie państwu członkowskiemu przygotowania obrony swojej pozycji, lub umożliwienie Komisji przekonania państwa członkowskiego do dobrowolnego usunięcia naruszenia²⁰. Faza przedsądowa nie może być pominięta, jeśli Komisja bierze pod uwagę rozpoczęcie w danej sprawie fazy sądowej²¹. Ponadto, po to, aby Komisja mogła rozpocząć formalną procedurę sądową przed ETS, musi być spełniony wymóg zwrócenia się co najmniej dwa razy do państwa członkowskiego w sprawie zarzucanego naruszenia²². Wiele uprawnień Komisji w fazie przedsądowej ma charakter uprawnień dyskrecyjnych²³, jednak część z nich zmienia swój charakter na obligatoryjny, jeśli Komisja zamierza przejść do następnej fazy tj. do fazy postępowania sądowego. Faza przedsądowa ma zasadniczo charakter inkwizycyjny w przeciwieństwie do kontradiktoryjnej fazy sądowej²⁴.

Każdy poszczególny podetap formalnej procedury przedsądowej wymaga politycznej decyzji Kolegium Komisji²⁵. W ten sposób są wydawane:

- upomnienie (fr. *lettre de mise en demeure*, niem. *Mahn schreiben*, ang. *letter of formal notice*), zwane też pismem ostrzegawczym²⁶ oraz
- umotywowana opinia (fr. *avis motivé*, niem. *Stellungnahme*, ang. *reasoned opinion*), zwana także uzasadnioną opinią.

¹⁸ Por. A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 306.

¹⁹ Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, T. I*, Warszawa 2000, par. 1822.

²⁰ C-85/85 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1986] Zb. Orz. I-1149, par. 11. oraz C-142-143/80 *Essevi* [1981] Zb. Orz. 1413, par. 15.

²¹ Wynika to bezpośrednio z treści art. 226 TWE i zostało potwierdzone przez C-207/97 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1999] Zb. Orz. I-275, par. 24.

²² Por. H. Krück, [w:] H. v. d. Groeben., J. Thiesing, C. D. Ehlermann (red.), *Kommentar zum EUV/EGV*, Baden-Baden 1997/1998, art 169, par. 12.

²³ Por. A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 307.

²⁴ Tak. C. Mik, *op. cit.*, par. 1819.

²⁵ Więcej na temat motywów podejmowania decyzji przez Komisję por. K-D. Borchardt, *Kontrola implementacji i stosowania dyrektyw w państwach członkowskich przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] M. Górka (red.), *Implementacja dyrektyw wspólnotowych w państwach członkowskich*, Łódź 1998, s. 112.

²⁶ Por. A. Wyrozumska, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 307. C. Mik nazywa go precyzyjnie listem formalnie obwieszcającym zarzuty (C. Mik, *op. cit.*, par. 1823).

3. Procedura przedsądowa

3.1. Informacja o możliwych naruszeniach

Art. 226 TWE nie określa stanu prawnego przed wydaniem umotywowanej opinii. Nieokreślona jest także procedura, która winna być zastosowana w celu uzyskania przez Komisję informacji o naruszeniach. Praktyka ukształtowana przez lata pozwala wyróżnić dwa podstawowe sposoby zdobywania tego typu informacji przez Komisję.

Po pierwsze, Komisja monitoruje implementację dyrektyw z urzędu analizując pytania oraz petycje i zapytania deputowanych do Parlamentu Europejskiego²⁷, śledząc wiadomości przekazywane przez media oraz obowiązkowe notyfikacje krajowych środków transpozycyjnych²⁸. Liczba postępowań w oparciu o wyżej wymienione źródła zmniejsza się z roku na rok²⁹. Temu samemu celowi służą także ankiety międzysektorowe wykrywające nieprawidłowości w transpozycji (*fiches CDO* – badanie z urzędu³⁰). Przypadki braku powiadomienia Komisji o środkach podjętych przez państwo członkowskie, w celu implementacji odnośnej dyrektywy są wykrywane w trakcie przeprowadzania specjalnej procedury kontrolnej, która odbywa się we wszystkich dyrektoriatach Komisji co dwa miesiące. Wykrycie naruszenia powoduje przygotowanie *dossier* sprawy przez Dyрекcję Generalną we współpracy z Departamentem Prawnym Komisji (fr. *service juridique*) a następnie zostaje przekazane Komisarzowi któremu podlega zakres materialny danej

²⁷ Por. F. Demain, *Les manquements de la Belgique en matière de transposition des directives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice et de la pratique belge*, [w:] Y. Lejeune (red.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre de droit européen*, Bruksela 1999, s. 242.

²⁸ Źródłem informacji dla Komisji może być nawet ankieta przygotowywana na wewnętrzne potrzeby krajowego ministerstwa. Tego typu informacje nabierają szczególnej wagi, jeśli Komisja ma trudność w zdobyciu innych dokumentów w zakresie kontroli stosowania dyrektyw. Zob. B. Kurcz, K. Zieleśkiewicz, *Annotation to Case 60/01 of the European Court of Justice*, 39 CMLRev. (2002), s. 1444.

²⁹ Por. R. Schutz, *Rechtschutz vor europäischen Gerichten*, [w:] H. W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven*, Köln-Berlin-Bonn- München, uzupełniane na bieżąco, *op. cit.*, s. 1535.

³⁰ Por. D. Simon, *La Directive Européenne*, Paris 1997, s. 115.

dyrektywy oraz pod obrady całej Komisji tzw. Kolegium, który musi podjąć oficjalną decyzję³¹.

Drugim, bardzo istotnym źródłem informacji są bezpośrednie skargi od osób fizycznych lub prawnych z państw członkowskich³². Komisja przygotowała formularz, który jest dostępny również w Internecie³³. Kiedy Komisja otrzymuje skargę wtedy zawiadamia skarżącego o jej otrzymaniu i informuje go o przebiegu postępowania³⁴. Skarga zostaje wpisana przez Generalny Sekretariat Komisji do centralnego rejestru i otrzymuje odpowiedni numer³⁵. Skarżący jest także informowany, jakie działanie zostało podjęte w odpowiedzi na jego skargę oraz o korespondencji z odpowiedzialnymi organami krajowymi w tej sprawie. Postępowanie jest wolne od opłat i poufne³⁶. Skarżący jest zawiadamiany, czy została rozpoczęta faza sądowa z art. 226 lub, czy w tej samej sprawie toczą już się inne postępowania przed ETS³⁷. Decyzja o zamknięciu akt lub jakakolwiek decyzja, do co istoty skargi jest jednak niezaskarżalna przez skarżącą osobę fizyczną lub prawną. Jest ona z reguły podejmowana w ciągu roku od otrzymania i zarejestrowania skargi³⁸.

³¹ W przypadku, kiedy Komisja jest powiadamiana o naruszeniu przez państwo członkowskie, sprawa jest po raz pierwszy przedstawiana nieformalnie stałemu przedstawicielstwu tego państwa przy Wspólnotach.

³² Komisja w swoich raportach wskazuje, że jest to najlepsze źródło informacji o naruszeniach prawa wspólnotowego z którego korzysta Komisja.

³³ www.europa.eu.int/comm/sg/lexcomm.

³⁴ Nie jest to jednak obowiązek Komisji. Zob. A. Arnall, A. Dashwood, M. Ross, D Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Londyn 2000, s. 212.

³⁵ Formularz, na którym składa się taką skargę został opublikowany w Dz. Urz. WE [1989] C 26/6. Dla skarżącego postępowanie jest poufne oraz bezpłatne, niemniej jednak, jeśli skarga nie służy tylko i wyłącznie celom informacyjnym musi być złożona pisemnie, musi wskazać naruszenie oraz musi zwracać się o interwencję w sprawie zarzucanego naruszenia – por. J. Schwarze, [w:] J. Schwarze (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 11. Skarga będzie uznana i zarejestrowana nawet, jeśli nie będzie wniesiona na urzędowym formularzu jednak spełniając powyżej wymienione kryteria. Dodatkową zaletą skargi jest, jeżeli zostanie wniesiona wraz z załącznikami poświadczającymi zarzucane naruszenie. Przyspieszy to proces jej oceny przez Komisję. Skarżący nie jest zobowiązany do oceny prawnej przedstawianych dowodów ani do wykazania własnego formalnego interesu w rozpoczęciu postępowania. Skargę można skierować bezpośrednio do Komisji lub jednego z jej przedstawicielstw.

³⁶ Skarżący może być reprezentowany przez adwokata lub związek zawodowy, jeśli życzy sobie, aby jego dane osobowe pozostały nieznanne. Nie może być to powodem odrzucenia skargi przez Komisję.

³⁷ Por. A. Arnall, A. Dashwood, M. Ross, D Wyatt, *op. cit.*, s. 212.

³⁸ Por. C. Mik, *op. cit.*, par. 1808.

Po uzyskaniu informacji o naruszeniach Komisja poddaje je analizie i podejmuje w razie konieczności decyzję o przejściu do następnej fazy.

3.2. Część nieformalna

W praktyce po uwiarygodnieniu powziętych informacji na temat zarzucanego złamania obowiązku implementacji dyrektywy, Komisja zwraca się nieformalnie do państwa członkowskiego z prośbą o wyjaśnienia i informacje. Często zdarza się, że takie prośby o wyjaśnienia lub informacje są wysyłane wielokrotnie. Nie są one podpisywane bezpośrednio przez Komisarza, ale przez Dyrektora danej Dyrektoriatu lub nawet szefa danej komórki (unitu). Jeśli jednak w ramach tej procedury nie zostaje znalezione żadne rozwiązanie zadowalające obie strony, Komisja przechodzi do sformalizowanej części procedury przedsądowej³⁹. Czas trwania tej części procedury nie jest określony. Trzeba pamiętać, że znalezienie w tej fazie postępowania satysfakcjonującego obie strony rozwiązania jest korzystne zarówno dla Komisji jak i dla państwa członkowskiego. Szczególnie w przypadku tego ostatniego pozwala to na uniknięcie krytyki prasowej i piętna kraju niewywiązującego się z przyjętych zobowiązań.

3.3. Część formalna

Część formalna postępowania przed zawiązaniem sporu rozpoczyna się od wysłania upomnienia (pisma ostrzegawczego) państwu członkowskiemu wraz z podaniem dokładnej daty, przed upływem której państwo członkowskie winno przedstawić Komisji środki podjęte w celu usunięcia zarzucanego naruszenia. Treść upomnienia wskazuje najczęściej na naruszenia, które były już wyknięte państwu członkowskiemu w czasie trwania fazy niesformalizowanej. Nie jest to jednak wymóg prawny.

Upomnienie ma za zadanie stworzyć państwu członkowskiemu sposobność formalnego ustosunkowania się do zarzutów przedstawionych przez Komisję i przedstawienia argumentów na poparcie swoich racji w określonych

³⁹ Od 1998 Komisja preferuje szybkie zakończenie procedury nieformalnej i tym samym ograniczyła ilość listów z prośbą o informację na rzecz wydawania upomnień. Zob. SEC (1998) 1733 Poprawa metod pracy Komisji Europejskiej dotyczących procedur naruszenia zobowiązań.

terminie⁴⁰. Tak więc upomnienie ma za główny cel określenie przedmiotu sporu i wskazanie państwu członkowskiemu elementów koniecznych do przygotowania jego obrony⁴¹. Właściwy przebieg tej części postępowania sądowej jest kontrolowany przez ETS (jeżeli dojdzie do zawiśnięcia sporu), co ma służyć jako zasadnicza gwarancja proceduralna dla państwa członkowskiego jak i element właściwego określenia przedmiotu sporu przyszłego postępowania sądowego⁴².

Minimalne wymaganie, jakie musi spełniać treść upomnienia to:

- wskazanie, w których faktach, decyzjach organów krajów lub przepisach prawnych Komisja upatruje brak właściwej implementacji dyrektywy,
- przyznanie odpowiedniego terminu państwu członkowskiemu na udzielenie odpowiedzi oraz
- poinformowanie państwa członkowskiego, że Komisja jest gotowa rozpocząć procedurę przed ETS przewidzianą przez art. 226 TWE, jeżeli naruszenie nie zostanie usunięte.

Trybunał określa nawet upomnienie jako związane *résumé* poszczególnych zarzutów, swoistego rodzaju streszczenie lub podsumowanie (niem. *Zusammenfassung*)⁴³. Dla ważności upomnienia nie ma nawet znaczenia złe oznaczenie jego podstawy prawnej⁴⁴. Jednak upomnienie musi zawierać dostatecznie precyzyjne zarzuty faktyczne i prawne. Niektórzy stoją nawet na stanowisku, że precyzyjność odnosi się w dużo większym stopniu do stanu faktycznego niż do bardzo precyzyjnego sformułowania prawnych zarzutów⁴⁵. Wydaje się jednak, że na pewno nowe zarzuty faktyczne lub zupełnie inna ocena prawna wcześniej przytoczonych faktów wymagałaby od Komisji sporządzenia odrębnego upomnienia⁴⁶.

⁴⁰ C-293/85 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1988] Zb. Orz. 305, par. 13.

⁴¹ C-279/94 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1997] Zb. Orz. I-4743, par. 14 oraz zob. C-289/94 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1996] Zb. Orz. I-4405, par. 15.

⁴² C-3/96 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* [1998] Zb. Orz. I-3031, par. 17.

⁴³ *Ibid.* par. 15.

⁴⁴ C-135/94 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1995] Zb. Orz. I-1812, par. 11.

⁴⁵ Por. W. Cremer [w:] CR-K, art. 226, s. 2031.

⁴⁶ Tak też P. Karpenstein/U. Karpenstein, [w:] E. Grabitz., M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 50 i cytowani tam autorzy, zob. C-7/69 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1970] Zb. Orz. 118, Odrębnego upomnienia nie wymagałaby natomiast sytuacja, w której zarzuca się naruszenie postanowień dyrektywy przez ustawę czasową, która w czasie trwania postępowania przesądowego została przedłużona.

Granica zmiany oceny prawnej danego stanu faktycznego może być jednak płynna dlatego należy mieć generalnie na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości z dużo mniejszą dozą rygoryzmu patrzy na upomnienie niż na umotywowaną opinię czy skargę⁴⁷. W szczególności szczegółowe prawne uzasadnienie zarzucanego naruszenia nie należy do elementów konstytutywnych upomnienia. Wystarczającym jest, aby państwo członkowskie mogło bezbłędnie rozpoznać naturę prawną przedstawianych mu zarzutów⁴⁸. Szczegółowość uzasadnienia prawnego nie znajduje na tym etapie postępowania uzasadnienia z perspektywy ekonomii procesowej, ze względu na wieloetapowość postępowania i wynikającą z tego możliwość doprecyzowania zarzutów. Dlatego też brak szczegółowego uzasadnienia nie narusza zagwarantowanego prawa do obrony państwa członkowskiego⁴⁹. Mimo to, uznaje się w orzecznictwie, że nie jest możliwe późniejsze rozszerzenie skargi na zarzuty, które Komisja wyłączyła w upomnieniu,⁵⁰ dlatego że upomnienie wyznacza zakres przedmiotowy umotywowanej opinii.

Pomimo, że art. 226 TWE nie wspomina o jakimkolwiek terminie do udzielenia przez państwo członkowskie odpowiedzi na upomnienie najczęstszą praktyką Komisji jest przyznanie państwu członkowskiemu dwumiesięcznego terminu do ustosunkowania się do zarzutów przedstawionych w upomnieniu. Termin ten jednak nie powinien być zbyt krótki i powinien zależeć od konkretnej sytuacji, tj. zgodnie z słowami Trybunału być „odpowiedni” i w szczególności brać pod uwagę na jak długo wcześniej znany był państwu członkowskiemu punkt widzenia Komisji w danej sprawie⁵¹. Pomimo, że ETS jest zdania, iż termin na odpowiedź przyznany w upomnieniu nie powinien być zbyt krótki to jednak nie zakwestionował on terminu 14 dniowego⁵² a w bardzo specyficznych okolicznościach nawet terminu 5 dniowego, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie tym, że Komisja zanim wniosła skargę czekała w rzeczywistości 3 miesiące na odpowiedź państwa członkowskiego⁵³.

⁴⁷ Por. W. Cremer, [w:] Ch. Calliess., M. Ruffert (red.), *Kommentar zu EU-Vertrag and EG-Vertrag (Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)*, Neuwied-Kriftel 2002, art. 226, s. 2031.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibid*, s. 2031-2032.

⁵⁰ C-133/80 *Essig* [1981] Zb. Orz. 3032.

⁵¹ Tak C-293/85 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1988] Zb. Orz. 305, par. 14.

⁵² C-85/85 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1986] Zb. Orz. I-1149, par. 12.

⁵³ C-293/85 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1988] Zb. Orz. 305, par. 17. Zob. także termin 4 miesięczny w C-473/93 *Komisja Europejska przeciwko Księstwu Luksemburga* [1996] Zb. Orz. I-3207, par. 22.

Jeśli Komisja nie jest usatysfakcjonowana odpowiedzią lub jeśli odpowiedź państwa członkowskiego nie została dostarczona w wyznaczonym czasie, Komisja podejmuje decyzję odnośnie dalszej strategii;⁵⁴ postępowanie może być zawieszono bądź też Komisja może zdecydować o skierowaniu do państwa członkowskiego umotywowanej opinii, w której domaga się podjęcia kroków w celu usunięcia naruszenia.

Ta opinia jest aktem *sui generis* i różni się od tej, o której mowa w art. 249 akapit 5 TWE tym, że spełnia swoją indywidualną funkcję w tym postępowaniu⁵⁵. Z tego powodu nie może być unieważniona, podobnie jak upomnienie w trybie art. 230 akapit 2 oraz 232 akapit 3 TWE⁵⁶. Sądy państwa członkowskiego nie są związane zdaniem Komisji wyrażonym w opinii⁵⁷. Komisja nie może poprzez wydanie opinii zwolnić państwa z jego obowiązków traktatowych oraz w jakimkolwiek stopniu naruszyć prawa jakie jednostki mogą wywodzić z traktatu⁵⁸.

Z punktu widzenia państwa członkowskiego istotnym elementem tej części procedury jest brak sankcjonowanego obowiązku udzielenia odpowiedzi na umotywowaną opinię⁵⁹, jak również możliwość modyfikacji linii obrony w czasie późniejszego postępowania przed ETS⁶⁰. Skierowanie do państwa członkowskiego umotywowanej opinii wymaga od Komisji:

- przedstawienia państwu członkowskiemu całości stanu faktycznego na podstawie którego podważa się właściwość przedsięwziętych przez państwo środków implementacyjnych (musi to być dokładnie ten stan faktyczny, który sprawił, że Komisja doszła do przekonania o naruszeniu obowiązków traktatowych),

⁵⁴ Do ukształtowanej praktyki należy, że tego typu korespondencja przechodzi przez stałe przedstawicielstwo danego kraju przy Wspólnotach.

⁵⁵ Tak Rzecznik Generalny *Cosmas* [1998] Zb. Orz. I-5459. Od 1978 sprawy, w których została wydana umotywowana opinia są publikowane w Biuletynie Wspólnot Europejskich oraz wydawane są również oświadczenia prasowe.

⁵⁶ C-48/65 *Lütticke* [1966] Zb. Orz. 27 na 39, C-247/87 *Star Fruit* [1989] Zb. Orz. 291, par. 12, C-207/97 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1999] Zb. Orz. I-275, par. 24. Także i z tego powodu decyzja Komisji o zawieszeniu lub przerwaniu postępowania nie może być zaskarżona. J. Schwarze, [w:] J. Schwarze (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 17, P. Karpenstein/U. Karpenstein, [w:] E. Grabitz., M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 33.

⁵⁷ T-83/93 *Sateba* [1997] Zb. Orz. II-1523, par. 41-42.

⁵⁸ C-142-143/80 *Essevi* [1981] Zb. Orz. 1413.

⁵⁹ C-31/69 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1970] Zb. Orz. 25, par. 13.

⁶⁰ C-414/97 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii* [1999] Zb. Orz. I-5585, par. 19.

- dokładnego wskazania, które przepisy prawa wspólnotowego zostały naruszone,
- przedstawienia środków dowodowych oraz
- szczegółowego uzasadnienia prawnego⁶¹.

Od Komisji wymaga się, aby umotywowana opinia zawierała spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które zdecydowały o tym, że Komisja zarzuca państwu naruszenie zobowiązań wynikających z traktatu⁶². Komisja jednakże nie ma obowiązku przedstawienia sposobów naprawienia zarzucanego naruszenia. Nie jest zadaniem Komisji nakazanie w opinii zastosowania konkretnych środków czy konkretnego rozwiązania w celu usunięcia naruszenia⁶³.

Komisja nie ma także obowiązku ustosunkowania się w umotywowanej opinii do wszystkich argumentów przedstawionych przez państwo członkowskie w odpowiedzi na upomnienie, jako że państwo członkowskie może podnosić argumenty nie związane bezpośrednio z opinią⁶⁴. Niemniej jednak Komisja nie może nie wziąć pod uwagę argumentów państwa członkowskiego, które dotyczą bezpośrednio przedmiotu sporu, szczególnie bezpośrednio transpozycji dyrektywy⁶⁵.

Zarzuty przedstawione w umotywowanej opinii nie mogą różnić się zasadniczo od zarzutów przedstawionych w upomnieniu, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby w umotywowanej opinii rozwinąć w sposób bardziej szczegółowy (pogłębiony)⁶⁶ zarzuty, które tylko zostały ogólnie (w ogólnej formie – niem. *allgemeiner Form*) przedstawione w upomnieniu⁶⁷. Dopuszczalne jest zebranie tych wszystkich zarzutów w umotywowanej opinii, które wcze-

⁶¹ C-274/83 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1985] Zb. Orz. 1077, 1080.

⁶² C-279/94 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1997] Zb. Orz. I-4743, par. 19.

⁶³ C-247/89 *Komisja Europejska przeciwko Republice Portugalii* [1991] Zb. Orz. I-3659, par. 22. Inaczej K. Lenaerts, D. Arts, *Procedural Law of the European Union*, Londyn 1999, par. 5-042.

⁶⁴ Tak W. Cremer, [w:] Ch. Calliess., M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 226, s. 2034. Analogicznie uważa się, że nie jest konieczne formalne ustosunkowanie się w skardze do wszystkich argumentów przedstawionych przez państwo członkowskie w odpowiedzi na umotywowaną opinię. Tak H. G. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Deventer 2001, par. 1248. ETS nie wypowiedział się bezpośrednio w tej kwestii.

⁶⁵ C-266/94 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii* [1995] Zb. Orz. I-1975, par. 20-22.

⁶⁶ Tak P. Karpenstein/U. Karpenstein, [w:] E. Grabitz., M. Hilf (red.), *op. cit.*, art. 226, par. 66.

⁶⁷ C-279/94 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1997] Zb. Orz. I-4743, par. 15.

śniej były przedmiotem poszczególnych upomnień⁶⁸. W tym przypadku umotywowana opinia będzie jak gdyby „sumą” zarzutów przedstawionych państwu członkowskiemu we wcześniejszych upomnieniach.

W praktyce państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji o zawieszenie biegu lub przedłużenie terminu. ETS podkreślił swoją dezaprobatę dla postępowania Komisji w odniesieniu do żądania wyznaczonego w umotywowanej opinii, dotyczącego usunięcia naruszenia przez Irlandię w ciągu 5 dni, mającego się dokonać poprzez zmianę przepisów, które obowiązywały przez 40 lat⁶⁹. Niemniej jednak nie uznał takiej praktyki za nielegalną i skarga Komisji została uznana za dopuszczalną.

Na każdym etapie postępowania przeciw państwu członkowskiemu w fazie przedsądowej, w podejmowaniu wiążących decyzji, przykładowo o wyznaczeniu terminu do wywiązania się z obowiązków traktatowych uczestnicy co do zasady całe Kolegium Komisarzy. Jest to tzw. zasada kolegialności która mówi, że Komisarze winni na równi brać udział w podejmowaniu decyzji. W przypadku poszczególnych rozstrzygnięć oznacza to, że wszyscy członkowie Kolegium powinni ponosić solidarną odpowiedzialność polityczną za podejmowane decyzje⁷⁰. Zasada ta gwarantuje, że główne argumenty „za” i „przeciw” wydaniu umotywowanej opinii były znane wszystkim Komisarzom w czasie podejmowania decyzji o wydaniu umotywowanej opinii lub rozpoczęciu postępowania sądowego⁷¹. W przypadku niedopełnienia tego warunku proceduralnego, państwo członkowskie mogłoby wystąpić do ETS o uznanie skargi Komisji za niedopuszczalną⁷². Rzecznik Generalny *Cosmas* wyraził pogląd, że upoważnienie jednego z Komisarzy do podjęcia decyzji o wystosowaniu do państwa członkowskiego umotywowanej opinii byłoby naruszeniem prawa wspólnotowego⁷³. Trybunał jednak uważa, że nie jest konieczne, aby Kolegium w pełnym składzie oficjalnie decydowało o sposobie

⁶⁸ C-473/93 *Komisja Europejska przeciwko Księżtwu Luksemburga* [1996] Zb. Orz. I-3207.

⁶⁹ C-74/82 *Komisja Europejska przeciwko Irlandii* [1984] Zb. Orz. 317.

⁷⁰ C-191/95 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1998] Zb. Orz. I-5449, par. 39.

⁷¹ C-191/95 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1998] Zb. Orz. I-5449, par. 49, C-198/97 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1999] Zb. Orz. I-3257.

⁷² Por. W. Cremer, [w:] Ch. Calliess., M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 226, s. 2036, zob. argument Francji w C-1/00 *Komisja Europejska przeciwko Republice Francji* [2001] Zb. Orz. I-9989, par. 77.

⁷³ Rzecznik Generalny *Cosmas* w C-191/95 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1998] Zb. Orz. I-5449, par. 21.

sformułowania każdego aktu. Wystarczy, jeżeli wszyscy Komisarze mieli dostęp do informacji, które były zasadnicze dla podjęcia samej decyzji przez Kolegium⁷⁴. Zasada kolegalności nie jest więc przestrzegana tak restrykcyjnie jak w przypadku podejmowania decyzji, które wywierają skutki w stosunku do osób prawnych czy fizycznych. Jako uzasadnienie takiego stanu rzeczy przyjmuje się, że decyzje indywidualne w przeciwieństwie do postanowień o rozpoczęciu postępowania lub wydaniu umotywowanej opinii zmieniają pozycję prawną podmiotów, do których się odnoszą. Postanowienie o wydaniu umotywowanej opinii nie zmienia *per se* pozycji prawnej państwa członkowskiego⁷⁵.

W czasie całego czasu trwania procedury przedsądowej, a także już bezpośrednio w czasie fazy sądowej, państwo członkowskie jest zobowiązane udzielać *bona fides* wyjaśnień dotyczących okoliczności prawnych i faktycznych będących przedmiotem postępowania⁷⁶. Brak współpracy z Komisją w tym zakresie po pierwsze prowadzi od uprawdopodobnienia zarzucanego naruszenia⁷⁷ lub może nawet prowadzić do wszczęcia odrębnego postępowania o naruszenie zobowiązań członkowskich wynikających z art. 10 TWE⁷⁸.

Po przeanalizowaniu odpowiedzi, Komisja może w tym stadium zakończyć procedurę lub wystąpić do ETS ze skargą o niewywiązywanie się przez państwo członkowskie z obowiązków nałożonych traktatem.

Skarga może zostać wniesiona nawet po kilku latach od upływu czasu wyznaczonego w umotywowanej opinii na usunięcie naruszeń i nie istnieje w tym względzie w zasadzie żaden ograniczający termin⁷⁹. Tylko w nad-

⁷⁴ C-191/95 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1998] Zb. Orz. I-5449, par. 48 oraz C-272/97 *Komisja Europejska przeciwko Republice Francji* [1999] Zb. Orz. I-2175, par. 21.

⁷⁵ Por. K. Lenaerts, D. Arts, *op. cit.*, par. 5-022.

⁷⁶ C-192/84 *Komisja Europejska przeciwko Republice Grecji* [1985] Zb. Orz. 3967, par. 19, C-97/81 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* [1982] Zb. Orz. 1791, par. 7.

⁷⁷ C-272/86 *Komisja Europejska przeciwko Republice Grecji* [1988] Zb. Orz. 4875.

⁷⁸ C-97/81 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* [1982] Zb. Orz. 1791, par. 8, C-374/89 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii* [1991] Zb. Orz. I-367, par. 15. więcej na ten temat por. J. P. Gaffney, *The enforcement procedure under Article 169 EC and the duty of Member States to supply information requested by the Commission*, 25 LIEI (1998), s. 120-122.

⁷⁹ C-96/89 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* [1991] Zb. Orz. I-2461, par. 15. W sprawie C-422/92 *Komisja Europejska przeciwko RFN* [1995] Zb. Orz. I-1097, par. 18 Komisja zdecydowała się wnieść sprawę przed ETS po sześciu latach od upływu terminu wyznaczonego w umotywowanej opinii. Kwestią sporną jest, czy margines uznania pozostawiony Komisji winien być konfrontowany z zasadą równouprawnienia państw członkowskich.

zwyczajnym przypadku ETS może orzec, że Komisja nie może skorzystać ze swojej kompetencji do wniesienia sprawy mając na względzie naruszenie prawa do obrony państwa członkowskiego poprzez zbyt długi czas trwania postępowania przed sądem⁸⁰. Komisja występując do Trybunału musi liczyć się z tym, że jest zobowiązana przedstawić dowody na dalsze istnienie zarzucanej niewłaściwej implementacji dyrektywy po wysłaniu umotywowanej opinii. Stąd tak ważne jest precyzyjne określenie przez Komisję stanu faktycznego, który według niej jest niezgody z dyrektywą po upływie terminu wyznaczonego w umotywowanej opinii⁸¹. W fazie sądowej Trybunał może tylko orzec o istnieniu naruszenia w momencie upływu terminu wyznaczonego w umotywowanej opinii⁸², niezależnie od późniejszego „zachowania się” państwa członkowskiego i także niezależnie od późniejszej zmiany danej dyrektywy przez inną dyrektywę⁸³. Należy jednak zwrócić uwagę, że jeżeli skutki konkretnego naruszenia, które jest przedmiotem postępowania przed ETS w rzeczywistości wygasły przed upływem terminu wyznaczonego w umotywowanej opinii to ETS może uznać skargę Komisji za niedopuszczalną nawet jeśli Komisja wyrazi obawę, że zaistnienie podobnego naruszenia w przyszłości jest wysoce prawdopodobne⁸⁴.

Orzeczenie ETS w postępowaniu z art. 226 TWE nie jest konieczne do uzyskania odszkodowania. Dlatego Komisja zdecydowała się zmienić swoją dotychczasową politykę⁸⁵. Jako strona skarżąca często wycofuje skargę, jeśli naruszenie zostało usunięte nawet po terminie wyznaczonym w umotywowanej opinii tj. w czasie trwania postępowania przed ETS. Uprawnienie takie przysługuje jej na mocy art. 78 Regulaminu ETS. Wycofanie skargi nie

⁸⁰ C-96/89 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów* [1991] Zb. Orz. I-2461, par. 16.

⁸¹ Ze sprawy C-60/01 *Komisja Europejska przeciwko Republice Francji* [2002] Zb. Orz. I-5679 wynika, że Trybunał nie będzie podchodził rygorystycznie do sposobu sformułowania skargi przez Komisję, jednak określenie przestrzeni czasowej, w której państwo członkowskie dopuściło się naruszenia będzie traktowane rygorystycznie. Por. B. Kurcz, K. Zielekiewicz, *op. cit.*, s. 1451-1452.

⁸² C-200/88 *Komisja Europejska przeciwko Republice Grecji* [1990] Zb. Orz. I-4299, par. 13.

⁸³ Por. W. Cremer, [w:] Ch. Calliess., M. Ruffert (red.), *op. cit.*, art. 226, s. 2040.

⁸⁴ C-362/90 *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch* [1992] Zb. Orz. I-2353. To orzeczenie dotyczyło jednak rynku zamówień publicznych i nie wiadomo, czy może stanowić generalny precedens w sferze transpozycji dyrektyw. Zostało poddane krytyce w oparciu o argument, że Komisja może nadal mieć interes prawny w kontynuowaniu postępowania.

⁸⁵ Por. Ch. Timmermans, *Rapport Communautaire*, [w:] J. T. Lang (red.), *op. cit.*, s. 26.

wymaga zgody drugiej strony dlatego też, jeśli Komisja zdecydowała się wycofać skargę, państwo członkowskie nie może domagać się wydania wyroku nawet, jeśli zbadanie legalności danego postępowania leżałoby lub interesie danego państwa lub w ogólnym interesie Wspólnot.

4. Kilka uwag końcowych

Postępowanie przedsądowe pełni w praktyce bardzo istotną funkcję przed ostatecznym krokiem jakim jest dla Komisji rozpoczęcie postępowania przed ETS. Należy pamiętać, że ostatecznie orzeczenie wydane przez ETS po zakończeniu procedury przewidzianej przez art. 226 lub 227 TWE ma charakter deklaratoryjny i Trybunał może tylko orzec o niewywiązaniu się państwa z obowiązków członkowskich, jednak nie może unieważnić krajowych przepisów niezgodnych z dyrektywą, czy wypowiedzieć się o rozmiarze ewentualnego odszkodowania związanego z tym naruszeniem.

Procedura z art. 226 lub 227 TWE nie ma na celu „napiętnowania” państwa członkowskiego, ale doprowadzenie do ostatecznego rezultatu, jakim jest usunięcie zarzucanego naruszenia. Jeśli jednak państwo członkowskie nie zamierza współpracować z Komisją, stawia to pod znakiem zapytania sensowność przeprowadzania postępowania przedsądowego. Niemniej jednak brak takiego postępowania jest możliwy tylko w określonych przypadkach i musi być traktowany jako odstępstwo od ogólnego nakazu przewidzianego przez Traktat. Od postawy państwa członkowskiego zależy reakcja Komisji Europejskiej. ETS bezwzględnie egzekwuje poszanowanie uprawnień dyskrecyjnych Komisji w przedmiocie wszczęcia postępowania i wyznaczania terminów, przed upływem których państwo winno się ustosunkować do zarzutów Komisji. Państwa ma prawo nie udzielać odpowiedzi na upomnienia czy umotywowane opinie, jednak nie można zapominać, że powtarzający się brak dostarczania wymaganych dokumentów lub niestosowanie się do innych żądań Komisji może skutkować odrębnym postępowaniem o naruszenie zobowiązań członkowskich.

Zasada oportunistyczna w zakresie ścigania przez Komisję naruszeń zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie skutkuje jeszcze innymi konsekwencjami. Po pierwsze, podmioty indywidualne, które zdecydowały się ujawnić naruszenie państwa członkowskiego przesyłając skargę do Komisji mają bardzo nikły wpływ na sposób prowadzenia postępowania przedsądowego oraz nie mają żadnego wpływu na to, czy Komisja uzna, że sprawa

powinna być skierowana do ETS. Po drugie, Komisja na każdym etapie procedury administracyjnej może zamknąć postępowanie lub nawet wycofać skargę przed wydaniem wyroku przez ETS, jeśli uzna, że państwo wypełniło obowiązek implementacyjny. Komisja może również zdecydować się wnieść do Trybunału żądanie o zastosowanie przez Trybunał środków tymczasowych, których stosowanie może być uciążliwe dla państwa.

Warto mieć również na uwadze, zasadniczo to, co nie zostanie załatwione pozytywnie dla państwa członkowskiego w czasie postępowania przed sądownego nie zostanie również pozytywnie rozstrzygnięte w postępowaniu przed ETS. W fazie sądowej istnieją bardzo małe szanse na uwzględnienie przez ETS argumentów państwa członkowskiego dotyczących okoliczności egzoneracyjnych. Szczególnie w przypadku dyrektyw, mając na uwadze bezwzględny obowiązek osiągnięcia przez państwo członkowskie wyznaczonego w dyrektywie rezultatu, całkowite wyłączenie odpowiedzialności jest możliwe tylko w bardzo szczególnych okolicznościach.