



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 1. července 2021¹

Věc C-51/20

**Evropská komise
proti**

Řecké republice

„Nesplnění povinnosti – Žaloba podle článku 260 SFEU – Peněžité sankce – Metoda výpočtu – Faktor ‚n‘ – Zohlednění institucionální váhy členského státu“

I. Úvod

1. Článek 260 odst. 2 SFEU stanoví, že má-li Evropská komise za to, že členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku o nesplnění povinnosti přijatého podle odstavce 1 uvedeného článku, může věc předložit Soudnímu dvoru s návrhem na uložení peněžitých sankcí tomuto členskému státu spočívajících v zaplacení penále nebo paušální částky, přičemž první má za cíl sankcionovat pokračování protiprávního jednání po vydání rozsudku, kterým se konstatuje nesplnění povinnosti, a druhá má přimět členský stát, aby se nedopustil recidivy². V žalobě podané proti členskému státu k Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 SFEU Komise upřesňuje výši těchto sankcí, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. K určení této výše používá metodu výpočtu stanovenou naposledy ve sdělení ze dne 12. prosince 2005³ (dále jen „sdělení z roku 2005“). Tato metoda výpočtu zohledňuje – spolu s dalšími prvky, jako je závažnost a doba trvání protiprávního jednání – platební schopnost členského státu, který se dopustil protiprávního jednání, vyjádřenou v takzvaném *faktoru „n“*. Jak bude podrobněji uvedeno níže, výpočet faktoru „n“ byl původně založen na dvou složkách, jednak na hrubém domácím produktu (HDP) dotyčného členského státu a jednak na počtu hlasů, které měl tento členský stát v Radě pro hlasování kvalifikovanou většinou. Po vstupu nového systému pro výpočet kvalifikované většiny v Radě v platnost dne 1. dubna 2017, který je stanoven v čl. 16 odst. 4 SEU, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. listopadu 2018 ve věci Komise v. Řecko⁴ (dále jen „rozsudek ze dne 14. listopadu 2018“) stanovil, že pravidlo dvojí většiny, na kterém je tento systém založen, není

¹ – Původní jazyk: italština.

² – Podle ustálené judikatury je uložení penále v zásadě odůvodněno pouze tehdy, když neplnění povinnosti spočívající v tom, že nebylo vyhověno předchozímu rozsudku, trvá až do posouzení skutkového stavu Soudním dvorem, viz zejména rozsudek ze dne 31. května 2018, Komise v. Itálie (C-251/17, nezveřejněný, EU:C:2018:358, bod 64). K možnosti kombinovat oba typy sankcí, penále a paušální částku, ve stejném rozsudku, vzhledem k jejich rozdílným a vzájemně se doplňujícím cílům, které sledují, viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, body 80 až 86).

³ – Sdělení Komise o použití článku 228 Smlouvy o ES – SEC(2005) 1658 (Úř. věst. 2007, C 126, s. 15). Toto sdělení bylo Komisí po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rozšířeno na řízení upravená v čl. 260 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, Úř. věst. 2011, C 12, s. 1, bod 4).

⁴ – C-93/17, EU:C:2018:903, body 136 až 142.

přímo použitelné na mechanismus výpočtu sankcí ukládaných členským státům v rámci řízení o nesplnění povinnosti, a tudíž nemůže nahradit předchozí systém vážených hlasů, na kterém se do té doby zakládal výpočet faktoru „n“. Komise tudíž v roce 2019 přijala nové sdělení⁵ (dále jen „sdělení z roku 2019“), kterým upravila složku faktoru „n“, která není spojena s HDP, a v podstatě nahradila kritérium počtu hlasů v Radě jiným kritériem, kterým je počet křesel přidělených každému členskému státu pro jeho zástupce v Evropském parlamentu.

2. Výše sankcí, které Komise navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Řecké republice v rámci této žaloby, podané podle čl. 260 odst. 2 SFEU, byly stanoveny použitím této nové metody výpočtu faktoru „n“.

3. Touto žalobou Komise žádá Soudní dvůr, aby určil, že Řecká republika tím, že nepřijala veškerá opatření nezbytná ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku ze dne 9. listopadu 2017, Komise v. Řecko⁶ (dále jen „rozsudek o nesplnění povinnosti“), porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU. Komise rovněž žádá Soudní dvůr, aby jednak uložil Řecké republice povinnost zaplatit penále ve výši 26 697,89 eura za každý den ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci až do dne splnění povinnosti vyplývající z rozsudku o nesplnění povinnosti a jednak paušální částku, jejíž výše se získá vynásobením denní částky 3 709,23 eura počtem dní, které uplynuly mezi dnem vyhlášení uvedeného rozsudku a dnem zjednání nápravy protiprávního jednání, nebo v případě neexistence zjednání nápravy, mezi tímto dnem a dnem, kdy bude vydán rozsudek v projednávané věci. Konečně, Komise navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Řecké republice náhradu nákladů řízení.

4. V žalobě Komise uvádí, že v souladu s metodou výpočtu stanovenou ve sdělení z roku 2005 se penále, které Soudnímu dvoru navrhuje uložit Řecké republice za den prodlení se splněním povinnosti vyplývající z rozsudku o nesplnění povinnosti, vypočítá vynásobením jednotné základní paušální částky stanovené ve výši 3 116 eur⁷ koeficientem závažnosti 7 – stanoveným s ohledem na význam ustanovení unijního práva, která jsou porušena, jeho důsledky na veřejné a soukromé zájmy, srovnání se srovnatelnými porušeními a jinými polehčujícími a přitěžujícími faktory – a koeficientem doby trvání 2,4 odpovídajícím 24 měsícům, které uplynuly mezi 9. listopadem 2017, dnem vydání rozsudku o nesplnění povinnosti, a 27. listopadem 2019, dnem, kdy Komise věc předložila Soudnímu dvoru. Takto získaná částka byla vynásobena faktorem „n“ vypočteným podle metody stanovené ve sdělení z roku 2019 a stanoveným pro Řeckou republiku na 0,51⁸.

5. Pokud jde o paušální částku, Komise uvádí, že v souladu s metodou výpočtu stanovenou ve sdělení z roku 2005 byla její výše stanovena na základě denní částky odpovídající jednotné základní paušální částce stanovené na 1 039 eur⁹ vynásobené koeficientem závažnosti 7 a faktorem „n“ 0,51. Podle návrhu Komise nesmí být celková výše paušální částky, která má být Řecké republice uložena, nižší než minimální částka, která je pro tento členský stát stanovena na 135 820 824,35 eura¹⁰.

⁵ – Sdělení Komise – Změna metody pro výpočet paušální částky a denní sazby penále, které Komise navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. 2019, C 70, s. 1).

⁶ – C-481/16, nezveřejněný, EU:C:2017:845.

⁷ – Sdělení Komise – Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti, ze dne 13. září 2019 (Úř. věst. 2019, C 309, s. 1).

⁸ – V souladu se sdělením Komise uvedeným v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska.

⁹ – V souladu se sdělením Komise uvedeným v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska.

¹⁰ – V souladu se sdělením Komise uvedeným v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska.

6. V žalobě Komise trvá na tom, že je třeba stanovit peněžité sankce, které mají být uloženy při uplatnění čl. 260 odst. 2 SFEU, s přihlédnutím nejen k platební schopnosti členského státu, který nesplnil svou povinnost, a tedy k jeho HDP, ale také k institucionální váze, kterou v Unii má. Podle Komise musí být kritérium zrušené Soudním dvorem v jeho rozsudku ze dne 14. listopadu 2018, založené na počtu hlasů každého členského státu v Radě, nahrazeno novým kritériem působícím jako korektiv k použití metody výpočtu založené pouze na HDP, a to jak s cílem zachovat rovnováhu mezi platební schopností a institucionální vahou členského státu, který nesplnil svou povinnost, tak s cílem zabránit tomu, aby nadměrné rozdíly mezi koeficienty přidělenými jednotlivým členským státům vytvářely neodůvodněné nerovnosti v zacházení.

7. V žalobní odpovědi Řecká republika navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Pokud jde o peněžité sankce navržené Komisí, má Řecká republika za to, že nejsou ani odůvodněné, ani přiměřené. V případě, že Soudní dvůr bude považovat za nezbytné sankcionovat nesplnění povinnosti, Řecká republika souhlasí s Komisí, že faktor „n“ a obecně výše sankcí musí odrážet kromě platební schopnosti dotčeného členského státu také jeho institucionální váhu. Podle Řecké republiky umožňuje kritérium přijaté Komisí ve sdělení z roku 2019, založené na počtu křesel v Evropském parlamentu, náležitě zohlednit tento poslední uvedený prvek.

8. Soudní dvůr vyzval Komisi a Řeckou republiku, aby v rámci organizačních procesních opatření písemně odpověděly na několik otázek týkajících se mimo jiné metod stanovení faktoru „n“ uvedených ve sdělení z roku 2019.

9. Toto stanovisko se zabývá výlučně otázkou relevance, pro účely uložení odrazujících a přiměřených sankcí, prvku představovaného institucionální vahou dotčeného členského státu v Unii, vyjádřeného zejména počtem křesel v Evropském parlamentu přidělených tomuto členskému státu.

II. Analýza

A. Faktor „n“ před rozsudkem ze dne 14. listopadu 2018

1. Sdělení z roku 2005

10. Faktor „n“ se poprvé objevil ve sdělení Komise ze dne 28. února 1997 o výpočtu penále¹¹ (dále jen „sdělení z roku 1997“). Sdělení z roku 2005 rozšířilo jeho působnost také na výpočet paušální částky¹². Faktor „n“ definovaný jako „faktor stejný pro všechny země“¹³ byl ve sdělení z roku 2005, stejně jako předtím ve sdělení z roku 1997, upraven v samostatné části nadepsané „Uvážení platební schopnosti daného členského státu“¹⁴. Jeho účel souvisí s nutností zajistit odrazující

¹¹ – Sdělení Komise – metoda výpočtu penále podle článku 171 Smlouvy o ES (Úř. věst. 1997, C 63, s. 2). Toto sdělení bylo upřesněním a doplněním sdělení Komise – metoda výpočtu penále podle článku 171 Smlouvy o ES ze dne 5. června 1996, prvního v chronologickém pořadí (Úř. věst. 1996, C 242, s. 6), které stanovilo pouze několik základních kritérií pro výpočet penále.

¹² – Viz sdělení z roku 2005, bod 20.

¹³ – Viz sdělení z roku 1997, oddíl 1.

¹⁴ – Jedná se o oddíl 4 ve sdělení z roku 1997 a oddíl D ve sdělení z roku 2005.

účinek sankce. Odrazující účinek podle Komise umožňuje stanovit penále a paušální částku na dostatečně přísné úrovni, aby vyvinuly takový tlak na členský stát, aby jednak ukončil porušování práva¹⁵ a jednak aby se nedopustil recidivy¹⁶.

11. Ve sdělení z roku 2005, stejně jako již ve sdělení z roku 1997, byl faktor „n“ popsán jako „geometrický průměr vycházející z hrubého domácího produktu (HDP) daného členského státu a počtu vážených hlasů v Radě“. Byl vypočítán jako druhá odmocnina součinu obou faktorů, přičemž první se skládal z poměru mezi HDP daného členského státu a HDP Lucemburska a druhý z poměru počtu hlasů, které každý členský stát měl v Radě na základě vážení hlasů podle článku 148 Smlouvy o ES, a počtu hlasů Lucemburska¹⁷. Použití tohoto vzorce podle Komise umožnilo získat přiměřenou diferenciaci mezi koeficienty přiřazenými každému členskému státu, od faktoru 0,36 do faktoru 25,40¹⁸.

12. Komise si vyhradila právo faktor „n“ změnit, pokud se příliš odchýlí od skutečného stavu věci nebo pokud dojde ke změně vážení hlasů v Radě, jakož i tento faktor pravidelně upravovat, zejména při zohlednění předpokládaného proporcionalně vyššího růstu HDP v nových členských státech¹⁹. Pravidla, podle nichž se údaje aktualizují podle vývoje HDP a inflace v jednotlivých členských státech, jsou stanovena ve sdělení z roku 2010²⁰. V souladu s tímto posledním sdělením, počínaje rokem 2011, byla tato aktualizace prováděna každoročně²¹.

2. Judikatura

13. Iniciativu Komise vypracovat pokyny k určení způsobu výpočtu peněžitých sankcí, které mají být uloženy v případě nesplnění povinnosti, od samého počátku přivítal Soudní dvůr, který zdůraznil, že tato „indikativní pravidla“ pomáhají zajistit, aby Komise jednala způsobem transparentním, předvídatelným a slučitelným se zásadou právní jistoty²². Soudní dvůr rovněž věcně schválil zásady, na nichž jsou založeny tyto pokyny, přičemž v souladu s tím, co vyplývá z následných sdělení Komise, určil dobu trvání protiprávního jednání, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotyčného členského státu za základní kritéria, která musí být zohledněna pro zajištění donucující povahy, úměrnosti okolnostem a přiměřenosti peněžitých sankcí, které je třeba uložit, za účelem jednotného a účinného uplatňování unijního práva, spáchanému porušení²³.

¹⁵ – Sankce tedy musí přesahovat výhody, které členskému státu plynou z protiprávního jednání, viz sdělení z roku 1997, oddíl 4, a sdělení z roku 2005, bod 18.

¹⁶ – Sdělení z roku 2005, bod 18.

¹⁷ – Vzorec je následující: $\sqrt{\frac{PIB\ n.}{PIB\ Radě} \times \frac{Vole\ n.}{Vole\ Luc}} \times$ viz bod 18 a poznámka pod čarou 18 sdělení z roku 2005. Ve sdělení z roku 1997 byly HDP a počet hlasů v Radě každého státu porovnány s nejnižším HDP a nejnižším počtem hlasů mezi 15 členskými státy.

¹⁸ – Viz sdělení z roku 2005, bod 18.1.

¹⁹ – Viz sdělení z roku 2005, bod 18.2.

²⁰ – Viz sdělení ze dne 20. července 2010 (SEK 52010), SEK 923/3.

²¹ – Poslední revize údajů před přijetím sdělení z roku 2019 se datuje do roku 2017 (Úř. věst. 2017, C 431, s. 3). Ve svém sdělení z roku 2011 (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1, bod 24) Komise uvedla, že se bude řídit stejnou metodou výpočtu, jakou uvedla ve sdělení z roku 2005, pokud jde o navrhované sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU.

²² – Viz rozsudek ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 87).

²³ – Pokud jde o penále, viz rozsudek ze dne 4. července 2000 (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 92) a nedávný rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 63); pokud jde o paušální částku, viz zejména rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz), C-550/18, (EU:C:2020:564, bod 81), a nedávný rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73).

14. Pokud jde zejména o faktor „n“, Soudní dvůr již od jeho první formulace ve sdělení z roku 1997 schválil účel i kritéria stanovení a upřesnil, že „návrh Komise spočívající v zohlednění jak [HDP] dotčeného členského státu, tak počtu hlasů, kterými disponuje v Radě, je vhodný, neboť umožňuje promítnout platební schopnost tohoto členského státu při zachování přiměřeného odstupů mezi jednotlivými členskými státy“²⁴. V některých případech, spíše sporadicky, a nikoli po roce 2009, při přepočtu výše penále, které má být uloženo členskému státu, který nesplnil svou povinnost, s ohledem na zjištění, která Soudní dvůr učinil ohledně délky a závažnosti protiprávního jednání, sám Soudní dvůr použil násobící koeficient odpovídající faktoru „n“ přidělenému Komisi tomuto členskému státu²⁵, přičemž jej v případě potřeby přizpůsobil tak, aby zohledňoval aktuálnější údaje týkající se zejména vývoje HDP daného státu²⁶. Obecně Soudní dvůr opakovaně zmínil, ve vztahu k výtkám členských států, které nesplnily svou povinnost, ohledně posouzení jejich platební schopnosti Komisí, nebo také bez ohledu na uplatnění těchto výtek, potřebu zohlednit vývoj inflace a HDP v dotčeném členském státě, „a to ke dni posouzení skutkového stavu Soudním dvorem“²⁷. Soudní dvůr rovněž zohlednil sníženou platební schopnost uvedenou dotyčným členským státem v souvislosti s hospodářskou krizí²⁸.

B. Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018

15. Jak bylo uvedeno výše, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. listopadu 2018 přezkoumal dopad úpravy systému hlasování kvalifikovanou většinou v Radě na stanovení faktoru „n“ podle pravidel stanovených ve sdělení z roku 2005. Řecká republika, na kterou podala Komise žalobu k Soudnímu dvoru ve věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, mimo jiné tvrdila, že v důsledku této změny, která jak již bylo uvedeno výše, zavedla pro výpočet kvalifikované většiny systém dvojí většiny namísto předchozího systému vážených hlasů²⁹, došlo u členských států, jejichž obyvatelstvo a HDP jsou srovnatelné s jejími, k závažnému poklesu jejich vlivu v rámci Rady. Komise tvrdila, že vážená hlasovací práva v Radě, jak byla stanovena před reformou, nadále představovala přiměřený, i když nyní „historický“, referenční parametr, zejména v rozsahu, v němž umožňovala zachování přijatelné diference mezi členskými státy.

16. Soudní dvůr v tomto ohledu v souladu se stanoviskem generálního advokáta M. Watheleta³⁰ shledal, že nový systém dvojí většiny neposkytl uspokojivá kritéria pro odpovídající stanovení platební schopnosti členských států a že za tímto účelem je nutné opírat se o HDP jako

²⁴ – Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 88), ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, bod 59), ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 109), ze dne 17. listopadu 2011, Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 65). V rozsudku ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 48), Soudní dvůr změnil své posouzení vhodnosti metody stanovení faktoru „n“ a upřesnil, že tato metoda představuje „v zásadě“ vhodný způsob zohlednění platební schopnosti dotčeného členského státu.

²⁵ – Viz rozsudky ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 59 a 60), ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 110), ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 76), ze dne 4. června 2009, Komise v. Řecko (C-109/08, EU:C:2009:346, bod 43).

²⁶ – Viz například rozsudek ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 49), ve kterém Soudní dvůr zvýšil koeficient odpovídající faktoru „n“ přidělenému Portugalské republice.

²⁷ – Viz zejména rozsudky ze dne 11. prosince 2012, Komise v. Španělsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 131), ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Irsko (C-279/11, nezveřejněný, EU:C:2012:834, body 78 a 79), ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 104), ze dne 22. června 2016, Komise v. Portugalsko (C-557/14, EU:C:2016:471, bod 78), ze dne 7. září 2016, Komise v. Řecko (C-584/14, EU:C:2016:636, bod 81), ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 101), rozsudek ze dne 12. března 2020, Komise v. Itálie (Protiprávní podpory poskytnuté hotelovému odvětví na Sardinii) (C-576/18, nezveřejněný, EU:C:2020:202, body 158 a 159), a nedávný rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

²⁸ – Viz zejména rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Irsko (C-374/11, nezveřejněný, EU:C:2012:827, bod 44).

²⁹ – Článek 16 odst. 4 SEU stanoví, že ode dne 1. listopadu 2014 „je kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie“. Podle čl. 3 odst. 2 protokolu 36 o přechodných ustanoveních vstoupila reforma s konečnou platností v platnost dne 1. dubna 2017.

³⁰ – Stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Komise v. Řecko (C-93/17, EU:C:2018:315, body 137 až 140).

o „rozhodující faktor“³¹. Soudní dvůr rovněž uvedl, že ve své judikatuře z období po 1. dubnu 2017 zohledňoval pouze HDP dotyčného členského státu, čímž dále zdůraznil svůj záměr dát tomuto parametru přednost počínaje reformou systému výpočtu kvalifikované většiny v Radě³².

C. Faktor „n“ po rozsudku ze dne 14. listopadu 2018

1. Sdělení z roku 2019

17. Na základě výzvy formulované generálním advokátem M. Wathelem v jeho stanovisku ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 14. listopadu 2018³³, a v souladu s tímto rozsudkem přijala Komise sdělení z roku 2019. V tomto sdělení Komise vysvětluje, že pouze kombinace platební schopnosti a „institucionální váhy“ dotčeného členského státu, tedy jeho „vlastní nezaměniteln[é] hodnot[y] v institucionálním uspořádání Evropské unie“³⁴, umožňuje zajistit rovnováhu mezi odrazující účinností a přiměřeností sankcí, které navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU. Podle Komise by byla tato rovnováha narušena, pokud by byl HDP použit jako jediný prvek výpočtu, protože jde o parametr, který odráží pouze hospodářskou dimenzi členských států. Výhradní použití HDP by zejména znamenalo, že rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším faktorem „n“ by se změnil z 55 na 312 a že pro více než třetinu členských států by to mohlo vést ke značnému nárůstu výše navrhaných sankcí³⁵. Hlavním cílem sledovaným Komisí ve sdělení z roku 2019 je tedy zachovat výši navrhaných sankcí na hodnotách, které jsou co nejbližší hodnotám dosaženým prostřednictvím předchozí metody výpočtu.

18. Na základě těchto úvah stanoví Komise novou metodu výpočtu faktoru „n“, která spočívá v zohlednění dvou prvků: HDP a počtu křesel přidělených každému členskému státu pro jeho zástupce v Evropském parlamentu³⁶. Tato nová metoda výpočtu vede k upuštění od faktoru „n“ Lucemburska jako referenční hodnoty³⁷ a jeho nahrazení průměrem dvou použitých parametrů (HDP a počet zástupců v Evropském parlamentu). Faktor „n“ tedy odpovídá geometrickému průměru vypočítanému na základě druhé odmocniny součinu obou těchto koeficientů, přičemž

³¹ – Viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, body 139 a 142.

³² – Soudní dvůr cituje rozsudky ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko (C-328/16, EU:C:2018:98), a ze dne 31. května 2018, Komise v. Itálie (C-251/17, nezveřejněný, EU:C:2018:358), ačkoli ani v jedné z těchto dvou věcí nebyla, alespoň ne výslovně, otázka dopadu reformy systému výpočtu kvalifikované většiny při hlasování v Radě účastníky řízení vznesena. Zejména v prvním z těchto dvou rozsudků se Soudní dvůr, stejně jako při jiných příležitostech, omezil na potvrzení potřeby zohlednit aktualizované údaje o vývoji HDP dotčeného členského státu, které tento členský stát poskytl (viz rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 101). Ve druhém z těchto rozsudků a v dalších rozsudcích vydaných před rozsudkem ze dne 14. listopadu 2017 nabývá tvrzení, že platební schopnost dotčeného členského státu musí zohledňovat nedávný vývoj HDP tohoto státu, obecnější povahy, i když bez jasného určení vylučné povahy tohoto kritéria; viz vedle rozsudku ze dne 31. května 2018 Komise v. Itálie (C-251/17, nezveřejněný, EU:C:2018:358, bod 81), rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko (C-205/17, nezveřejněný, EU:C:2018:606, bod 63).

³³ – C-93/17, EU:C:2018:315, poznámka pod čarou 65.

³⁴ – Viz sdělení z roku 2019, bod 2, s. 2.

³⁵ – Viz sdělení z roku 2019, s. 2.

³⁶ – Ohledně současné legislativy Komise odkazuje na článek 3 rozhodnutí Evropské rady (EU) 2018/937 ze dne 28. června 2018, viz sdělení z roku 2019, poznámka pod čarou 11.

³⁷ – Tato volba se datuje do období, kdy mělo Lucembursko nejnižší celkový HDP ze všech členských států.

první se skládá z poměru mezi HDP daného členského státu a průměrným HDP Unie³⁸ a druhý z poměru mezi počtem křesel daného členského státu v Evropském parlamentu a počtem křesel všech členských států³⁹.

19. Komise však vysvětluje, že použití nových parametrů bez jakékoli úpravy vede k referenční hodnotě pro koeficient „n“, která je podstatně nižší než hodnota používaná dosud. Aby bylo zajištěno, že částky, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru, zůstanou přiměřené a dostatečně odrazující, považuje tudíž Komise za nezbytné uplatnit na standardní sazby základního penále použité pro výpočet denního penále a paušálních částek, jakož i na výši minimální paušální částky pro členský stát korekční koeficient ve výši 4,5⁴⁰.

20. Výše uvedenou metodu výpočtu uplatňuje Komise ode dne zveřejnění sdělení z roku 2019⁴¹.

2. *Judikatura*

21. Po rozsudku ze dne 14. listopadu 2018 vydal Soudní dvůr devět rozsudků, v nichž byly uloženy peněžité sankce podle čl. 260 odst. 2 nebo 3 SFEU. V prvním z těchto rozsudků se Soudní dvůr omezuje na to, že mezi kritérii, která je třeba vzít v úvahu pro zajištění donucovací povahy sankce, uvádí platební schopnost dotyčného členského státu, aniž bylo uvedeno, jak byla tato schopnost posouzena⁴². V ostatních rozsudcích Soudní dvůr uvádí, stejně jako v mnoha předchozích rozsudcích, potřebu zohlednit pro účely posouzení této platební schopnosti nedávný vývoj HDP v tomto členském státě, a to ke dni posuzování skutkového stavu Soudním dvorem⁴³.

³⁸ – Použitý vzorec je následující

$$\sqrt{\frac{GDP\ n}{GDP\ avg} \times \frac{Seat\ n}{Seat\ avg}}$$

³⁹ – Ve sdělení z roku 2019 Komise zohlednila Unii mající 28 členských států.

⁴⁰ – Výše sazby základního penále pro denní penále: 690 eur × 4,5 = 3 105 eur, výše sazby základního penále pro paušální částky: 230 eur × 4,5 = 1 035 eur a referenční minimální paušální částka 571 000 eur × 4,5 = 2 569 500 eur.

⁴¹ – Viz sdělení z roku 2019, bod 3, s. 3, Komise si vyhrazuje právo přezkoumat novou metodu výpočtu 5 let ode dne jeho přijetí. Poslední aktualizace makroekonomických údajů použitých k výpočtu faktoru „n“ byla provedena ve sdělení ze dne 13. dubna 2021 (Úř. věst. 2021, C 129, s. 1), které bylo přijato po vystoupení Spojeného království.

⁴² – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – Vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, body 83 a 84).

⁴³ – Viz rozsudky ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 124), ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz) (C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85; ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, zahájené před zveřejněním sdělení z roku 2019, Rumunsko odkazovalo na posledně zmíněné sdělení, ale pouze pro zpochybnění výše základní paušální částky navržené Komisí na základě metody výpočtu stanovené ve sdělení z roku 2005, viz bod 62), ze dne 16. července 2020, Komise v. Irsko (Boj proti praní peněz) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97), ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 85; ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, která byla rovněž zahájena před zveřejněním sdělení z roku 2019, Slovinsko odkázalo na rozsudek ze dne 14. listopadu 2018 za účelem zpochybnění faktoru „n“, jak byl vypočten ve sdělení z roku 2005, a navrhlo Soudnímu dvoru, aby použil koeficient uvedený ve sdělení z roku 2019, bod 62), ze dne 27. února 2020, Komise v. Řecko (Znečištění dusičnany) (C-298/19, nezveřejněný, EU:C:2020:133, bod 53), ze dne 12. března 2020, Komise v. Itálie (Protiprávní podpory poskytnuté hotelovému odvětví na Sardinii) (C-576/18, nezveřejněný, EU:C:2020:202, bod 158), ze dne 12. listopadu 2020, Komise v. Belgie (Zahraniční příjmy z nemovitých věcí) (C-842/19, nezveřejněný, EU:C:2020:915, bod 58), a ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

22. Je nutno uvést, že pouze ve věcech, ve kterých byly vydány poslední dva rozsudky vynesené Soudním dvorem, vyhlášené v rámci žalob podaných po datu zveřejnění sdělení z roku 2019⁴⁴, byl faktor „n“ sankcí navrhovaných Komisí vypočítán na základě metody uvedené v tomto sdělení. Zejména ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast)⁴⁵, týkající se žaloby podle čl. 260 odst. 3 SFEU, Španělské království výslovně vzneslo otázku platnosti metody výpočtu použité ve sdělení z roku 2019, přičemž tvrdilo, že koeficient, který mu byl v tomto sdělení připsán, jej staví na čtvrté místo mezi členskými státy podle platební schopnosti, zatímco pokud by se tato schopnost počítala pouze na základě HDP, nacházelo by se na čtrnáctém místě⁴⁶. Jak však bylo uvedeno výše, Soudní dvůr se touto otázkou výslovně nezabýval.

D. K prostoru pro uvážení Soudního dvora při určování peněžitých sankcí, které mají být uloženy v případě nesplnění povinnosti

23. V této fázi je třeba připomenout, že Soudní dvůr má širokou diskreční pravomoc při rozhodování o uložení nebo neuložení peněžitých sankcí členskému státu, který nesplnil svou povinnost, a při stanovení jak výše, tak formy těchto sankcí. Článek 260 SFEU nestanoví žádné výslovné omezení výkonu této diskreční pravomoci – s výjimkou povinnosti nepřekročit částku navrženou Komisí v rámci řízení o nesplnění povinnosti podle odstavce 3 uvedeného článku⁴⁷ – a omezuje se na stanovení typu sankcí, které lze uložit.

24. Od svých prvních rozsudků týkajících se výkladu čl. 171 odst. 2 třetího pododstavce Smlouvy o ES (později čl. 228 odst. 2 Smlouvy o ES a nyní čl. 260 odst. 2 SFEU) Soudní dvůr na jedné straně zdůraznil nezávaznou povahu návrhů předložených Komisí, které představují pouze „užitečný referenční bod“⁴⁸, přičemž stanovil svou pravomoc jak rozhodnout o uložení sankcí i v případě, že Komise v tomto směru nepodala výslovný návrh⁴⁹, nebo je neuložit při existenci takového návrhu⁵⁰, tak upravit snížením, ale také zvýšením⁵¹ částku, kterou Komise navrhla, nebo přizpůsobit způsoby výběru okolnostem každé projednávané věci, zejména pokud jde o periodicitu platby penále, stálou nebo klesající povahu výše částky⁵² a datum splatnosti⁵³.

⁴⁴ – Jedná se o rozsudky ze dne 12. listopadu 2020, Komise v. Belgie (Zahraniční příjmy z nemovitých věcí) (C-842/19, nezveřejněný, EU:C:2020:915, ve kterém byla žaloba Komise podána dne 19. listopadu 2019), a ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, ve kterém byla žaloba Komise podána dne 4. září 2019).

⁴⁵ – C-658/19, EU:C:2021:138.

⁴⁶ – Viz rozsudek ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 49).

⁴⁷ – Viz čl. 260 odst. 3 druhý pododstavec SFEU.

⁴⁸ – Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 41), ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 103), rozsudek ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 34), ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 61), a nedávný rozsudek ze dne 12. listopadu 2020, Komise v. Belgie (Zahraniční příjmy z nemovitých věcí) (C-842/19, nezveřejněný, EU:C:2020:915, bod 64).

⁴⁹ – Viz zejména rozsudky ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90), a ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 22).

⁵⁰ – Viz rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ – Viz z nedávné doby například rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, body 99 a 134).

⁵² – Viz zejména rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 44 a 45), a ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 111).

⁵³ – Viz rozsudek ze dne 7. července 2009, Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 125).

25. Dále Soudní dvůr upřesnil, že není vázán pokyny obsaženými ve sděleních Komise⁵⁴, i když jak bylo uvedeno, zdůraznil jejich význam z hlediska transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty při jednání Komise. Pokud jde o způsoby výpočtu penále, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že při výkonu jeho posuzovací pravomoci mu přísluší, aby stanovil penále „takovým způsobem, aby bylo jednak přizpůsobené okolnostem a jednak přiměřené zjištěnému nesplnění povinností, jakož i platební schopnosti dotyčného členského státu“⁵⁵. Pokud jde o paušální částku, Soudní dvůr upřesnil, že jak uložení povinnosti k zaplacení této sankce, tak stanovení její případné výše „musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti i s přístupem členského státu“, jehož se řízení o nesplnění povinnosti týká⁵⁶. Na základě těchto údajů jsou prvky, o něž se Soudní dvůr opírá při konkrétním stanovení výše penále a paušální částky, jak bylo uvedeno, závažnost nesplnění povinnosti, doba trvání a platební schopnost členského státu, a to s ohledem na všechny relevantní okolnosti každé projednávané věci⁵⁷. Obecně Soudní dvůr upřesnil, že „rozhodnutí o uložení zaplacení penále nebo paušální částky nesměruje k náhradě jakékoli škody, která snad byla způsobena dotyčným členským státem, ale k tomu, aby na něj byl vyvíjen ekonomický nátlak, který jej přiměje k tomu, aby ve zjištěném neplnění povinností ustal. Uložené peněžité sankce tudíž musí být stanoveny v závislosti na stupni přesvědčování nezbytného k tomu, aby dotčený členský stát změnil své chování“⁵⁸.

26. Různé faktory zahrnuté do výpočtu výše sankcí, včetně platební schopnosti dotyčného členského státu, které umožňují zajistit, aby byly sankce stanoveny na dostatečně odrazující úrovni, tedy spadají do volného uvážení Soudního dvora⁵⁹.

27. Za takových okolností není Soudní dvůr povinen, i když tak již v minulosti učinil⁶⁰, použít koeficienty navržené Komisí jako faktor „n“, ani se řídit metodou výpočtu vypracovanou Komisí v jejích sděleních. Soudní dvůr není rovněž povinen zaujmout stanovisko k legitimitě této metody nebo k jejímu správnému použití Komisí. Z toho vyplývá, že v projednávané věci, jak již ostatně učinil v rozsudku ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – Trestní oblast)⁶¹, Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o relevantnosti prvku tvořeného „institucionální vahou“ dotyčného členského státu při určování faktoru „n“, nebo o vhodnosti kritéria přijatého ve sdělení z roku 2019 k zohlednění takového prvku, přestože o to byl Komisí výslovně požádán.

28. Následující úvahy jsou učiněny pro případ, že se Soudní dvůr rozhodne vyjádřit.

⁵⁴ – Viz zejména rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 61 a citovaná judikatura), a nedávný rozsudek ze dne 12. listopadu 2020, Komise v. Belgie (Zahraniční příjmy z nemovitých věcí) (C-842/19, nezveřejněný, EU:C:2020:915, bod 64).

⁵⁵ – Zejména rozsudky ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 103), a ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 61), a ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 38).

⁵⁶ – Viz zejména rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 60 a citovaná judikatura).

⁵⁷ – Viz poznámka pod čarou 23 tohoto stanoviska.

⁵⁸ – Viz rozsudky ze dne 12. července 2005, C-304/02, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 91), ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 60), a ze dne 10. ledna 2008, Komise v. Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 35).

⁵⁹ – Pokud jde o koeficient doby trvání, viz zejména rozsudek ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 71).

⁶⁰ – Viz bod 14 tohoto stanoviska.

⁶¹ – C-658/19, EU:C:2021:138.

E. Počet křesel přidělených každému členskému státu v Evropském parlamentu jako kritérium odrážející „institucionální váhu“ členského státu

29. Na rozdíl od ostatních faktorů zahrnutých do výpočtu sankcí navržených Komisí podle článku 260 SFEU je faktor „n“ subjektivní povahy a nezávislý na charakteristikách předmětného nesplnění povinnosti. Od sdělení z roku 1997 považovala Komise – jak bylo uvedeno výše – za nezbytné vypočítávat tento faktor, aby bylo možné zohlednit hospodářskou a politickou dimenzi dotyčného členského státu, která se odráží ve dvou základních prvcích HDP a počtu hlasů, které tomuto členskému státu náležejí podle systému takzvaného váženého hlasování. Tento systém pro účely výpočtu kvalifikované většiny v Radě stanovil, že každému členskému státu bude přidělen dohodnutý balíček hlasů stanovený přímo Smlouvami a v zásadě odpovídající jeho demografické váze, a to podle tzv. kritéria „druhé odmocniny“, které každému členskému státu přidělilo počet hlasů menší než úměrný jeho počtu obyvatel, přičemž poměr mezi přidělenými hlasy a počtem obyvatel byl v zásadě příznivější pro menší členské státy.

30. V tiskové zprávě, která doprovázela přijetí sdělení z roku 1997⁶², Komise upřesnila, že počet hlasů v Radě byl za účelem zajištění proporcionality výše penále zohledněn jako kritérium, které může odrážet vliv každého členského státu na stanovení pravidla Společenství, které je předmětem porušení. V tomto smyslu byla „institucionální váha“ členského státu, který nesplnil svou povinnost, pro účely stanovení faktoru „n“, určitým způsobem, i když přibližným a nedokonalým, spojená s jeho vlivem na rozhodovací procesy⁶³.

31. Toto spojení, které samo o sobě nebylo prosté kritiky⁶⁴, se v nové metodě výpočtu navržené Komisí neuplatňuje. Ačkoli ve sdělení z roku 2019 Komise uvádí, že nové kritérium založené na počtu křesel, které má každý členský stát v Evropském parlamentu, umožní to, že „bude nejlépe zohledněna institucionální váha členských států, která je dnes podle Smluv EU možná“, takové kritérium je zjevně nedostatečné pro zohlednění vlivu, který může každý členský stát uplatňovat v rozhodovacích procesech v Unii.

⁶² – IP/97/5 ze dne 8. ledna 1997.

⁶³ – Podle určité rovnice platí, že čím větší je schopnost ovlivňovat tyto procesy, tím větší je odpovědnost v případě porušení (za předpokladu, že vzorec použitý Komisí skutečně vede u členských států s největším počtem hlasů ke stanovení vyššího koeficientu, než jaký by byl výsledkem zohlednění samotného HDP).

⁶⁴ – Kriticky viz stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:1999:455, poznámka pod čarou 40) a generálního advokáta N. Fennellyho ve věci Komise v. Řecko (C-197/98, EU:C:1999:597, body 38 až 41). Generální advokát N. Fennelly zdůraznil jednak nevhodnost kritéria založeného na vážení hlasů, které je do značné míry výsledkem politické dohody, k zohlednění platební schopnosti členského státu, který nesplnil svou povinnost, a jednak to, že takové kritérium je nevhodné v případech, kdy porušená pravidla nebyla přijata kvalifikovanou většinou. Ve stejném smyslu právní literatura zdůraznila, že ne všechna nesplnění povinností se nutně a výlučně týkají sekundárních právních předpisů (v tomto smyslu viz R. Adam „*Peso istituzionale*“ degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei, v *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, červen, 2019, s. 9); v tomto ohledu viz rovněž A. Kornezov, *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to “Bridge the Gaps”*, v *Columbia Journal of European Law*, Sv. 20, č.3, 2014, s. 329, M. Condinanzi a C. Amalfitano, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, v *Federalismi.it*, 19/2020, s. 238 a 239. V právní literatuře se také objevila kritika zbytečně komplikovaného výpočtu faktoru „n“, který navrhla Komise, a neschopnosti výsledků odrážet skutečnou platební schopnost členských států s rizikem nadhodnocení platební schopnosti nejchudších států a podhodnocení platební schopnosti nejbohatších států, viz zejména I. Kilbey, *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, EL rev. 2010, s. 370, a L. Borzsak, *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?*, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, s. 235. Konečně uvádím, že Soudní dvůr potvrdil, že jakýkoli důvod politické povahy je irrelevantní v rámci soudního řízení zaměřeného na určení nedosažení souladu s rozsudkem o nesplnění povinnosti [viz rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90)]. Takové potvrzení, které se vztahuje rovněž na rozhodnutí o uložení peněžité sankce po takovém určení, je stěžejně slučitelné, jak správně zdůraznila právní doktrína, s použitím kritérií, u nichž hrozí, že výše této sankce bude přinejmenším částečně záviset na důvodech této povahy, viz B. Jack, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, s. 90 a násl.

32. Jak totiž bylo správně zdůrazněno v právní literatuře, kromě toho, že jsou zástupci nikoli členských států, ale občanů Unie, v souladu s čl. 14 odst. 2 SEU, jsou evropští poslanci voleni v každém členském státě na základě politické příslušnosti, takže jejich hlasy v Evropském parlamentu, sečtené na základě této příslušnosti, jen stěží odrážejí v plném rozsahu postoj, který členský stát „zvolení“ zaujímá při legislativních jednáních v Unii⁶⁵.

F. Relevance „institucionální váhy“ členských států při určování faktoru „n“

33. Obecně je třeba si položit otázku, zda, jak tvrdí Komise, musí posouzení platební schopnosti členského státu, který nesplnil svou povinnost, které je nezbytné k zajištění odrazujícího účinku sankcí, které byly tomuto členskému státu uloženy, nutně zohlednit jeho „institucionální váhu“.

34. Metodu, která pro účely výpočtu faktoru „n“ zohledňuje mimo jiné počet hlasů, jimiž disponuje členský stát, který nesplnil svou povinnost, při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě, považoval Soudní dvůr, jak již bylo uvedeno, za „vhodnou“ k zajištění toho, aby sankce navržené Komisí byly odrazující a zároveň přiměřené. Tento výrok však neznamená, jak zřejmě tvrdí Komise, že Soudní dvůr považoval za naprosto nezbytné poměřovat platební schopnost členského státu, který nesplnil svou povinnost, také s ohledem na jeho „institucionální váhu“, ani že *a priori* považoval metodu výpočtu založenou pouze na HDP za nevhodnou. Naopak Soudní dvůr jednak neustále poukazoval, a to i v případě metody výpočtu faktoru „n“ založené na systému vážených hlasů, na zásadní potřebu posuzovat tuto platební schopnost na základě aktualizovaných hodnot HDP, a jednak při prohlášení o nevhodnosti nového systému výpočtu kvalifikované většiny zdaleka nepotvrdil potřebu nalézt náhradní kritérium, které by bylo schopno odrážet „institucionální váhu“ dotčeného členského státu, ale omezil se na to, že za převažující kritérium považuje HDP⁶⁶.

35. Mám za to, že cíl stanovit dostatečně odrazující sankce v rámci řízení podle článku 260 SFEU nevyžaduje nutně zohlednění jiných parametrů než HDP (běžného, na obyvatele nebo srovnávacího), který je sám o sobě schopen poskytnout dostatečně vypovídající údaj o platební schopnosti dotčeného členského státu. Zejména nemám za to, že sledování tohoto cíle vyžaduje zohlednění „institucionální váhy“ tohoto členského státu v Unii, chápáné ve smyslu vlivu, který tento členský stát může mít na rozhodovací procesy, nebo obecněji a abstraktněji ve smyslu jeho „vlastní nezaměnitelné hodnoty“ v institucionálním uspořádání Unie⁶⁷. Takové kritérium je totiž irelevantní pro účely stanovení výše peněžitých sankcí, které mají být uloženy členskému státu, který nesplnil svou povinnost, na úrovni, která zajistí, že na tento stát bude vyvinut dostatečně silný nátlak, aby změnil své (současné i budoucí) chování.

36. Při bližším posouzení však ze sdělení z roku 2019 (viz bod 17 tohoto stanoviska) a z vysvětlení poskytnutých Soudnímu dvoru v odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem, vyplývá, že Komise i nadále považuje za nutné kombinovat HDP s kritériem schopným odrážet „institucionální váhu“ členských států v Unii v zásadě, ne-li výlučně, za účelem toho, aby se rozdíl mezi koeficienty použitými na každý členský stát udržel „v přiměřeném rozsahu“⁶⁸. Tato obava,

⁶⁵ – R. Adam, op. cit., s. 8.

⁶⁶ – Podotýkám, že italský překlad bodu 142 rozsudku ze dne 14. listopadu 2018 („occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro“) se odchyluje jak od řeckého znění, které je rozhodné (jednací jazyk: „ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους“), tak od francouzského znění (jazyk vyhotovení rozsudku: „il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant“), obě méně kategorické.

⁶⁷ – V tomto smyslu viz sdělení z roku 2019, s. 2.

⁶⁸ – Tato obava je zřejmě také hlavním důvodem, který vedl Komisi, od sdělení z roku 1997 až do rozsudku ze dne 14. listopadu 2018, k zahrnutí počtu hlasů v Radě do výpočtu faktoru „n“, a také důvodem, který vedl Soudní dvůr ke schválení tohoto způsobu výpočtu.

kteřá obecně souvisí s potřebou zajistit rovné zacházení s členskými státy⁶⁹, ostatně vedla Komisi také k tomu, že do nového způsobu výpočtu zavedla korekční koeficient 4,5, což lze vysvětlit pouze potřebou sladit získané částky uplatněním stávajících faktorů „n“, které byly shledány za nedostatečně odrazující, s dříve navrženými faktory a zároveň udržet rozdíl mezi nimi na stejné úrovni.

37. V této souvislosti pouze uvedu, že cíle zachovat určitý poměr mezi koeficienty uplatňovanými na různé členské státy lze dosáhnout i jinými metodami než těmi dosud uplatňovanými, například odkazem na HDP na obyvatele namísto „srovnávacího“ HDP⁷⁰ nebo v každém případě na základě demografického kritéria, které umožňuje relativizovat výsledky vyplývající ze zohlednění běžného nebo srovnávacího HDP⁷¹.

III. Závěry

38. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr, pokud bude považovat za vhodné rozhodnout o kritériu pro určení faktoru „n“ spočívajícím v počtu křesel přidělených každému členskému státu v Evropském parlamentu, prohlásil toto kritérium za nevhodné pro zohlednění platební schopnosti členského státu, který nesplnil svou povinnost, za účelem stanovení odrazujících a přiměřených sankcí, a aby za tímto účelem potvrdil relevantnost kritéria založeného na hrubém domácím produktu členského státu, který nesplnil svou povinnost.

⁶⁹ – Ačkoli lze pochybovat o tom, zda se jedná o nerovné zacházení, když je za stejné nebo podobné porušení uložena výrazně odlišná peněžitá sankce, pokud je tato sankce ve skutečnosti úměrná mimo jiné platební schopnosti členského státu, který nesplnil svou povinnost.

⁷⁰ – V minulosti parametrizovaného na HDP „nejchudšího“ státu, v současné době na průměr HDP Unie.

⁷¹ – Pro příklady alternativních metod výpočtu viz I. Kilbey, *Op. cit.*, s. 378 a 379, a L. Borzsak, *Op. cit.*, s. 258 a 259, A. Kornezov, *Op. cit.*, s. 327.