



# Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
GIOVANNI PITRUZZELLA

της 1ης Ιουλίου 2021<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-51/20**

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή  
κατά**

**Ελληνικής Δημοκρατίας**

«Παράβαση – Προσφυγή βάσει του άρθρου 260 ΣΛΕΕ – Χρηματικές κυρώσεις – Μέθοδος υπολογισμού – Συντελεστής “n” – Συνεκτίμηση της θεσμικής βαρύτητας του κράτους μέλους»

## I. Εισαγωγή

1. Βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όταν κρίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση απόφασης επί παραβάσεως εκδοθείσας σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο με αίτημα να επιβληθούν, στο εν λόγω κράτος μέλος, χρηματικές κυρώσεις συνιστάμενες στην καταβολή χρηματικής ποινής ή κατ' αποκοπήν ποσού, εκ των οποίων η πρώτη συνιστά κύρωση για την εξακολούθηση της παράβασης μετά την έκδοση της απόφασης με την οποία διαπιστώθηκε η παράβαση και η δεύτερη έχει ως σκοπό να παρακινήσει το κράτος μέλος να μην επαναλάβει την παράβαση<sup>2</sup>. Με την προσφυγή που ασκεί κατά του κράτους μέλους ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή προσδιορίζει το ύψος των κυρώσεων αυτών το οποίο κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Για τον καθορισμό του ύψους των κυρώσεων, η Επιτροπή στηρίζεται σε μέθοδο υπολογισμού η οποία εκτέθηκε, για τελευταία φορά, σε ανακοίνωση της 12ης Δεκεμβρίου 2005<sup>3</sup> (στο εξής: ανακοίνωση του 2005). Η εν λόγω μέθοδος υπολογισμού λαμβάνει υπόψη –σε συνδυασμό με άλλα στοιχεία, όπως τη σοβαρότητα και τη διάρκεια της παράβασης– την ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, όπως εκφράζεται με τον καλούμενο *συντελεστή «n»*. Όπως θα αναλυθεί εν συνεχεία, ο υπολογισμός του συντελεστή «n» βασιζόταν αρχικώς σε δύο

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

<sup>2</sup> Κατά πάγια νομολογία, η επιβολή χρηματικής ποινής δικαιολογείται κατ' αρχήν μόνον εφόσον, κατά τον χρόνο εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, η παράβαση που συνίσταται στη μη εκτέλεση προηγούμενης απόφασης εξακολουθεί να υφίσταται, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-251/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:358, σκέψη 64). Επί της δυνατότητας συνδυασμού στην ίδια απόφαση των δύο ειδών κυρώσεων, δηλαδή της χρηματικής ποινής και του κατ' αποκοπήν ποσού, δεδομένων των διαφορετικών και συμπληρωματικών σκοπών που επιδιώκονται με αυτές, βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψεις 80 έως 86).

<sup>3</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ, SEC(2005) 1658 (EE 2007, C 126, σ. 15). Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβώνας, η Επιτροπή επέκτεινε την ανακοίνωση αυτή στις διαδικασίες που διέπονται από το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (πρβλ. ανακοίνωση της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 15ης Ιανουαρίου 2011, EE 2011, C 12, σ. 1, σημείο 4).

συνιστώσες, ήτοι, αφενός, το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) του οικείου κράτους μέλους και, αφετέρου, τον αριθμό των ψήφων που διέθετε το εν λόγω κράτος μέλος στο Συμβούλιο στις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία. Μετά την έναρξη ισχύος την 1η Απριλίου 2017 του νέου συστήματος υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 16, παράγραφος 4, ΣΕΕ, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδα<sup>4</sup> (στο εξής: απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018), ότι ο κανόνας της διπλής πλειοψηφίας, στον οποίο βασίζεται το σύστημα αυτό, δεν εφαρμοζόταν ευθέως στον μηχανισμό υπολογισμού των κυρώσεων που επιβάλλονται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο διαδικασιών λόγω παραβάσεως και, επομένως, δεν μπορούσε να αντικαταστήσει το παλιό σύστημα των σταθμισμένων ψήφων στο οποίο βασιζόταν έως τότε ο υπολογισμός του συντελεστή «n». Ως εκ τούτου, το 2019 η Επιτροπή εξέδωσε νέα ανακοίνωση<sup>5</sup> (στο εξής: ανακοίνωση του 2019), με την οποία τροποποίησε τη συνιστώσα του συντελεστή «n» που δεν συνδέεται με το ΑΕΠ, αντικαθιστώντας, κατ' ουσίαν, το κριτήριο που συνίσταται στον αριθμό ψήφων στο Συμβούλιο με τον αριθμό των εδρών που έχουν κατανεμηθεί σε κάθε κράτος μέλος για τους αντιπροσώπους του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

2. Τα ποσά των κυρώσεων που η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει στην Ελληνική Δημοκρατία στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, η οποία ασκήθηκε βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθορίστηκαν εφαρμόζοντας τη νέα αυτή μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n».

3. Με την προσφυγή αυτή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει την παράβαση, εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας, των υποχρεώσεων που υπέχει βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθόσον δεν έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα προς εκτέλεση της απόφασης της 9ης Νοεμβρίου 2017, Επιτροπή κατά Ελλάδα<sup>6</sup> (στο εξής: απόφαση επί της παραβάσεως). Η Επιτροπή ζητεί επίσης από το Δικαστήριο να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει, αφενός, χρηματική ποινή ύψους 26 697,89 ευρώ ημερησίως από τη δημοσίευση της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση και έως την πλήρη εκτέλεση της απόφασης επί της παραβάσεως και, αφετέρου, κατ' αποκοπήν ποσό το ύψος του οποίου προκύπτει από τον πολλαπλασιασμό ημερήσιου ποσού ύψους 3 709,23 ευρώ επί τον αριθμό των ημερών που θα έχουν παρέλθει από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης αυτής μέχρι την ημερομηνία τακτοποίησης της παράβασης ή, ελλείψει τακτοποίησης, από την ημερομηνία αυτή έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση. Τέλος, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

4. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή εκθέτει ότι, σύμφωνα με τη μέθοδο υπολογισμού που προβλέπεται στην ανακοίνωση του 2005, η χρηματική ποινή την οποία προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει στην Ελληνική Δημοκρατία, ανά ημέρα καθυστέρησης στην εκτέλεση της απόφασης επί της παραβάσεως, υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας το ενιαίο βασικό κατ' αποκοπήν ποσό, το οποίο καθορίστηκε σε 3 116 ευρώ<sup>7</sup>, επί συντελεστή σοβαρότητας 7 –ο οποίος καθορίστηκε λαμβανομένων υπόψη της σπουδαιότητας των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που αποτελούν αντικείμενο της παράβασης, των συνεπειών αυτής επί των δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων, της σύγκρισης με ανάλογες παραβάσεις και άλλων ελαφρυντικών και επιβαρυντικών περιστάσεων– και επί συντελεστή διάρκειας 2,4, ο οποίος αντιστοιχεί στους 24 μήνες που παρήλθαν από

<sup>4</sup> C-93/17, EU:C:2018:903 (σκέψεις 136 έως 142).

<sup>5</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής – Τροποποίηση της μεθόδου υπολογισμού για τα κατ' αποκοπήν ποσά και τις ημερήσιες χρηματικές ποινές που προτείνει η Επιτροπή στις διαδικασίες επί παραβάσει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2019, C 70, σ. 1).

<sup>6</sup> C-481/16, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2017:845.

<sup>7</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής – Επικαιροποίηση των στοιχείων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπήν ποσού και των χρηματικών ποινών που προτείνονται από την Επιτροπή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε διαδικασίες επί παραβάσει, της 13ης Σεπτεμβρίου 2019 (ΕΕ 2019, C 309, σ. 1).

τις 9 Νοεμβρίου 2017, ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης επί της παραβάσεως, έως τις 27 Νοεμβρίου 2019, ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου. Το ποσό που προέκυψε κατ' αυτόν τον τρόπο πολλαπλασιάστηκε επί τον συντελεστή «n» που υπολογίστηκε βάσει της μεθόδου που εκτίθεται στην ανακοίνωση του 2019 και καθορίστηκε, για την Ελληνική Δημοκρατία, σε 0,51<sup>8</sup>.

5. Όσον αφορά το κατ' αποκοπήν ποσό, η Επιτροπή εκθέτει ότι, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στην ανακοίνωση του 2005 μέθοδο υπολογισμού, το ύψος του καθορίστηκε με βάση ένα ημερήσιο ποσό που αντιστοιχεί σε ενιαίο βασικό κατ' αποκοπήν ποσό, το οποίο ορίστηκε σε 1 039 ευρώ<sup>9</sup>, πολλαπλασιαζόμενο επί συντελεστή σοβαρότητας 7 και επί τον συντελεστή «n» 0,51. Βάσει της πρότασης της Επιτροπής, το συνολικό ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού που πρέπει να καταβάλει η Ελληνική Δημοκρατία δεν πρέπει να είναι κατώτερο ενός ελάχιστου ποσού, το οποίο, για το εν λόγω κράτος μέλος, καθορίζεται σε 135 820 824,35 ευρώ<sup>10</sup>.

6. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή υπογραμμίζει την αναγκαιότητα να καθοριστούν οι χρηματικές κυρώσεις που θα επιβληθούν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ λαμβανομένης υπόψη όχι μόνον της ικανότητας πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του και, επομένως, του ΑΕΠ του, αλλά και της θεσμικής βαρύτητάς του στην Ένωση. Κατά την Επιτροπή, το κριτήριο που δεν δέχθηκε το Δικαστήριο στην απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, το οποίο βασίζεται στον αριθμό των ψήφων κάθε κράτους μέλους στο Συμβούλιο, πρέπει να αντικατασταθεί με νέο κριτήριο το οποίο θα επιφέρει διορθώσεις στην εφαρμογή μεθόδου υπολογισμού βασισμένης μόνον στο ΑΕΠ, με σκοπό τόσο τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ ικανότητας πληρωμής και θεσμικής βαρύτητας του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του όσο και την αποφυγή αδικαιολόγητης διαφορετικής μεταχείρισης λόγω υπερβολικών αποκλίσεων μεταξύ των συντελεστών που αποδίδονται σε κάθε κράτος μέλος.

7. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Ελληνική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Όσον αφορά τις χρηματικές κυρώσεις που προτείνει η Επιτροπή, η Ελληνική Δημοκρατία εκτιμά ότι αυτές δεν είναι δικαιολογημένες και δεν έχουν αναλογικό χαρακτήρα. Εντούτοις, σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει αναγκαία την επιβολή κύρωσης για την παράβαση, η Ελληνική Δημοκρατία συντάσσεται με την άποψη της Επιτροπής ότι ο συντελεστής «n», και γενικότερα το ύψος των κυρώσεων, πρέπει να αντικατοπτρίζει, πέραν της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, και τη θεσμική βαρύτητά του. Κατά την Ελληνική Δημοκρατία, το κριτήριο που θέσπισε η Επιτροπή στην ανακοίνωση του 2019, το οποίο βασίζεται στον αριθμό των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθιστά δυνατή τη δέουσα συνεκτίμηση του τελευταίου αυτού στοιχείου.

8. Το Δικαστήριο κάλεσε την Επιτροπή και την Ελληνική Δημοκρατία, στο πλαίσιο μέτρων οργάνωσης της διαδικασίας, να απαντήσουν γραπτώς σε ορισμένες ερωτήσεις, οι οποίες αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τον εκτιθέμενο στην ανακοίνωση του 2019 τρόπο καθορισμού του συντελεστή «n».

<sup>8</sup> Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

<sup>9</sup> Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

<sup>10</sup> Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 7 των παρουσών προτάσεων.

9. Οι παρούσες προτάσεις αφορούν αποκλειστικά και μόνον το ζήτημα της σημασίας, για τον σκοπό της επιβολής κυρώσεων με αποτρεπτικό και αναλογικό χαρακτήρα, του στοιχείου που συνίσταται στη θεσμική βαρύτητα στην Ένωση του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, η οποία εκφράζεται, ειδικότερα, με τον αριθμό των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που έχουν κατανεμηθεί στο εν λόγω κράτος μέλος.

## II. Ανάλυση

### A. Ο συντελεστής «n» πριν από την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018

#### 1. Η ανακοίνωση του 2005

10. Ο συντελεστής «n» μνημονεύθηκε για πρώτη φορά στην ανακοίνωση της Επιτροπής, της 28ης Φεβρουαρίου 1997, σχετικά με τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής<sup>11</sup> (στο εξής: ανακοίνωση του 1997). Με την ανακοίνωση του 2005, η εφαρμογή του επεκτάθηκε και στον υπολογισμό του κατ' αποκοπήν ποσού<sup>12</sup>. Ο συντελεστής «n», ο οποίος ορίζεται ως «σταθερός συντελεστής ανά χώρα»<sup>13</sup>, ρυθμιζόταν στην ανακοίνωση του 2005, όπως προηγουμένως στην ανακοίνωση του 1997, σε χωριστή ενότητα, υπό τον τίτλο «Συνεκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του εμπλεκόμενου κράτους μέλους»<sup>14</sup>. Ο σκοπός του συσχετίζεται με την απαίτηση διασφάλισης του αποτρεπτικού αποτελέσματος της κύρωσης. Κατά την Επιτροπή, τούτο καθιστά δυνατό τον καθορισμό της χρηματικής ποινής και του κατ' αποκοπήν ποσού σε επίπεδο αρκούντως υψηλό ώστε να ασκηθεί στο κράτος μέλος πίεση που θα το παρακινήσει, αφενός, να θέσει τέλος στην παράβαση<sup>15</sup> και, αφετέρου, να απόσχει από αυτήν στο μέλλον<sup>16</sup>.

11. Στην ανακοίνωση του 2005, όπως προηγουμένως στην ανακοίνωση του 1997, ο συντελεστής «n» οριζόταν ως ο «γεωμετρικό[ς] μέσο[ς] ο οποίος βασίζεται», αφενός, στο [ΑΕΠ] του οικείου κράτους μέλους και, αφετέρου, στη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο». Ο γεωμετρικός αυτός μέσος υπολογιζόταν με βάση την τετραγωνική ρίζα του γινομένου δύο συντελεστών, εκ των οποίων ο πρώτος συνίστατο στον λόγο μεταξύ του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους και του ΑΕΠ του Λουξεμβούργου και ο δεύτερος στον λόγο μεταξύ του αριθμού ψήφων που διέθετε κάθε κράτος μέλος στο Συμβούλιο, βάσει της προβλεπόμενης στο άρθρο 148 της Συνθήκης ΕΚ στάθμισης, και του αριθμού ψήφων του Λουξεμβούργου<sup>17</sup>. Κατά την Επιτροπή, η εφαρμογή του τύπου αυτού οδηγούσε σε εύλογη απόκλιση μεταξύ των συντελεστών που αποδίδονταν σε κάθε κράτος μέλος, οι οποίοι κυμαίνονταν μεταξύ 0,36 και 25,40<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής – Μέθοδος υπολογισμού της χρηματικής ποινής που προβλέπεται από το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ 1997, C 63, σ. 2). Η ανακοίνωση αυτή αποτελούσε επεξήγηση και συμπλήρωση της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 171 της Συνθήκης ΕΚ, της 5ης Ιουνίου 1996 (ΕΕ 1996, C 242, σ. 6), πρώτης χρονολογικά, στην οποία καθορίζονταν μόνον ορισμένα κατευθυντήρια κριτήρια για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής.

<sup>12</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2005, σημείο 20.

<sup>13</sup> Βλ. ανακοίνωση του 1997, ενότητα 1.

<sup>14</sup> Πρόκειται για την ενότητα 4 της ανακοίνωσης του 1997 και για την ενότητα Δ της ανακοίνωσης του 2005.

<sup>15</sup> Επομένως, το ύψος της κύρωσης πρέπει να υπερβαίνει το όφελος που το κράτος μέλος αποκομίζει από την παράβαση, βλ. ανακοίνωση του 1997, ενότητα 4, και ανακοίνωση του 2005, σημείο 18.

<sup>16</sup> Ανακοίνωση του 2005

<sup>17</sup> Ο τύπος είναι ο εξής:  $\sqrt{\frac{\text{ΑΕΠ } n}{\text{ΑΕΠ } \text{Lux}} \times \frac{\text{Ψήφοι } n}{\text{Ψήφοι } \text{Lux}}}$ , βλ. σημείο 18 και υποσημείωση 18 της ανακοίνωσης του 2005. Στην ανακοίνωση του 1997, το ΑΕΠ και ο αριθμός ψήφων που διαθέτει κάθε κράτος στο Συμβούλιο συσχετιζόνταν με το μικρότερο ΑΕΠ και τον μικρότερο αριθμό ψήφων μεταξύ των δεκαπέντε κρατών μελών, αντιστοίχως.

<sup>18</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2005, σημείο 18.1.

12. Η Επιτροπή διατηρούσε την ευχέρεια να προσαρμόζει τον συντελεστή «n» σε περίπτωση μεγάλων αποκλίσεων σε σύγκριση με την πραγματική κατάσταση ή σε περίπτωση μεταβολής της στάθμισης των ψήφων στο Συμβούλιο, καθώς και να αναπροσαρμόζει τον συντελεστή αυτόν περιοδικά, ειδικότερα λαμβανομένης υπόψη της αύξησης του ΑΕΠ των νέων κρατών μελών, η οποία προβλεπόταν να είναι συγκριτικά μεγαλύτερη<sup>19</sup>. Οι κανόνες βάσει των οποίων διενεργείται η επικαιροποίηση των στοιχείων ανάλογα με την εξέλιξη του ΑΕΠ και τον πληθωρισμό σε κάθε κράτος μέλος εκτίθενται σε ανακοίνωση του 2010<sup>20</sup>. Βάσει της τελευταίας αυτής ανακοίνωσης, από το 2011, η εν λόγω επικαιροποίηση διενεργείται σε ετήσια βάση<sup>21</sup>.

## 2. Η νομολογία

13. Η πρωτοβουλία της Επιτροπής να καταρτίσει κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό του τρόπου υπολογισμού των χρηματικών κυρώσεων που πρέπει να επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης έτυχε εξαρχής θετικής υποδοχής από το Δικαστήριο, το οποίο υπογράμμισε ότι οι «ενδεικτικοί αυτοί κανόνες» συμβάλλουν στη διασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, όσον αφορά τη δράση της Επιτροπής<sup>22</sup>. Το Δικαστήριο ενέκρινε επίσης επί της ουσίας τις αρχές από τις οποίες διαπνέονται οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές, προσδιορίζοντας, σύμφωνα με όσα προκύπτουν από τις διαδοχικές ανακοινώσεις της Επιτροπής, τη διάρκεια της παράβασης, τη σοβαρότητά της και την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους ως θεμελιώδη κριτήρια τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να διασφαλιστούν ο χαρακτήρας της χρηματικής κύρωσης ως μέτρου καταναγκασμού καθώς και η προσαρμογή στις περιστάσεις και η αναλογικότητα προς τη διαπραχθείσα παράβαση των χρηματικών κυρώσεων που πρέπει να επιβληθούν με σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης<sup>23</sup>.

14. Όσον αφορά, ειδικότερα, τον συντελεστή «n», το Δικαστήριο ενέκρινε, από την πρώτη παράθεση του συντελεστή αυτού στην ανακοίνωση του 1997, τόσο τον σκοπό του όσο και τα κριτήρια καθορισμού του, διευκρινίζοντας ότι «[η] πρόταση της Επιτροπής ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το [ΑΕΠ] του οικείου κράτους μέλους, όσο και ο αριθμός των ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο, είναι λυσιτελής, καθόσον έτσι λαμβάνονται υπόψη αφενός η ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους αυτού και αφετέρου οι εύλογες διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών»<sup>24</sup>. Σε μερικές περιπτώσεις, μάλλον σποραδικές και όχι μεταγενέστερες του 2009, κατά τον εκ νέου υπολογισμό του ποσού της χρηματικής ποινής που έπρεπε να επιβληθεί στο κράτος μέλος που παρέβη τις υποχρεώσεις του, υπό το

<sup>19</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2005, σημείο 18.2.

<sup>20</sup> Βλ. ανακοίνωση της 20ής Ιουλίου 2010 (SEC 52010), SEC 923/3.

<sup>21</sup> Η τελευταία αναθεώρηση των στοιχείων πριν από την έκδοση της ανακοίνωσης του 2019 ανάγεται στο 2017 (ΕΕ 2017, C 431, σ. 3). Στην ανακοίνωση του 2011 (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1, σημείο 24), η Επιτροπή επισήμανε ότι θα συνεχίσει να εφαρμόζει την ίδια μέθοδο υπολογισμού που εξέθεσε στην ανακοίνωση του 2005 όσον αφορά τις κυρώσεις που προτείνει βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

<sup>22</sup> Βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-387/97, EU:C:2000:356, σκέψη 87).

<sup>23</sup> Βλ., όσον αφορά τη χρηματική ποινή, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-387/97, EU:C:2000:356, σκέψη 92), και, πρόσφατα, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 63)· όσον αφορά το κατ' αποκοπήν ποσό, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 81), και, πρόσφατα, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 73).

<sup>24</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-387/97, EU:C:2000:356, σκέψη 88), της 25ης Νοεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-278/01, EU:C:2003:635, σκέψη 59), της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 109), της 17ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-496/09, EU:C:2011:740, σκέψη 65). Στην απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/06, EU:C:2008:3, σκέψη 48), το Δικαστήριο μετρίασε την κρίση του όσον αφορά την καταλληλότητα της μεθόδου καθορισμού του συντελεστή «n», διευκρινίζοντας ότι η μέθοδος αυτή αντανακλά [«en principe» (κατ' αρχήν), κατά το κείμενο της απόφασης στη γαλλική γλώσσα] δεόντως την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους.

πρίσμα των διαπιστώσεων του Δικαστηρίου σχετικά με τη διάρκεια και τη σοβαρότητα της παράβασης, το ίδιο το Δικαστήριο εφάρμοσε τον πολλαπλασιαστικό συντελεστή που αντιστοιχεί στον συντελεστή «n» τον οποίο απέδωσε η Επιτροπή σε αυτό το κράτος μέλος<sup>25</sup>, αναπροσαρμόζοντάς τον, κατά περίπτωση, προκειμένου να ληφθούν υπόψη σε μεγαλύτερο βαθμό επικαιροποιημένα στοιχεία, σχετικά, ειδικότερα, με την εξέλιξη του ΑΕΠ του εν λόγω κράτους<sup>26</sup>. Γενικότερα, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένως, αντιμέτωπο με τις αιτιάσεις των μη τηρούντων τις υποχρεώσεις τους κρατών μελών σχετικά με την εκ μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση της ικανότητάς τους προς πληρωμή, ή ακόμη ανεξαρτήτως της προβολής τέτοιων αιτιάσεων, ότι είναι απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη η εξέλιξη του πληθωρισμού και του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους «ως έχει κατά τον χρόνο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο»<sup>27</sup>. Το Δικαστήριο έλαβε επίσης υπόψη τη μειωμένη ικανότητα πληρωμής την οποία προέβλεπε το οικείο κράτος μέλος σε πλαίσιο οικονομικής κρίσης<sup>28</sup>.

## **B. Η απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018**

15. Όπως προεκτέθηκε, με την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, το Δικαστήριο εξέτασε τον αντίκτυπο της τροποποίησης του συστήματος ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο επί του καθορισμού του συντελεστή «n» βάσει των κανόνων που εκτίθενται στην ανακοίνωση του 2005. Η Ελληνική Δημοκρατία, κατά της οποίας η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου την προσφυγή επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή, υποστήριξε μεταξύ άλλων ότι, λόγω της ως άνω τροποποίησης, η οποία, όπως προεκτέθηκε, εισήγαγε για τον υπολογισμό της ειδικής πλειοψηφίας ένα σύστημα διπλής πλειοψηφίας σε αντικατάσταση του παλαιού συστήματος σταθμισμένων ψήφων<sup>29</sup>, τα κράτη μέλη με πληθυσμιακό μέγεθος και ΑΕΠ ανάλογα με τα δικά της είχαν υποστεί σοβαρή μείωση της επιρροής τους εντός του Συμβουλίου. Η Επιτροπή υποστήριξε, από την πλευρά της, ότι η στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο, όπως προβλεπόταν πριν από τη μεταρρύθμιση, παρέμενε εύλογη παράμετρος αναφοράς, καίτοι πλέον «ιστορική», ειδικότερα στο μέτρο που καθιστούσε δυνατή τη διατήρηση μιας αποδεκτής διαφοροποίησης μεταξύ των κρατών μελών.

16. Ακολουθώντας επ' αυτού τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet<sup>30</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι το νέο σύστημα διπλής πλειοψηφίας δεν παρέχει ικανοποιητικά κριτήρια για τον κατάλληλο καθορισμό της ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών και ότι, για τον σκοπό αυτό,

<sup>25</sup> Βλ. αποφάσεις της 25ης Νοεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-278/01, EU:C:2003:635, σκέψεις 59 και 60), της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 110), της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-177/04, EU:C:2006:173, σκέψη 76), της 4ης Ιουνίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-109/08, EU:C:2009:346, σκέψη 43).

<sup>26</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/06, EU:C:2008:3, σκέψη 49), στην οποία το Δικαστήριο αύξησε τον συντελεστή που αντιστοιχεί στον συντελεστή «n» ο οποίος αποδόθηκε στην Πορτογαλική Δημοκρατία.

<sup>27</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-610/10, EU:C:2012:781, σκέψη 131), της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-279/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:834, σκέψεις 78 και 79), της 2ας Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-196/13, EU:C:2014:2407, σκέψη 104), της 22ας Ιουνίου 2016, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-557/14, EU:C:2016:471, σκέψη 78), της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-584/14, EU:C:2016:636, σκέψη 81), της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-328/16, EU:C:2018:98, σκέψη 101), της 12ης Μαρτίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Παράνομες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν υπέρ του ξενοδοχειακού κλάδου στη Σαρδηνία) (C-576/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:202, σκέψεις 158 και 159), και, πρόσφατα, της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 83).

<sup>28</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-374/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:827, σκέψη 44).

<sup>29</sup> Το άρθρο 16, παράγραφος 4, ΣΕΕ ορίζει ότι, αρχής γενομένης από 1ης Νοεμβρίου 2014, «ως ειδική πλειοψηφία ορίζεται ποσοστό τουλάχιστον 55 % των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον δέκα πέντε μέλη και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65 % του πληθυσμού της Ένωσης». Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 36 σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, η μεταρρύθμιση τέθηκε οριστικά σε ισχύ την 1η Απριλίου 2017.

<sup>30</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-93/17, EU:C:2018:315, σημεία 137 έως 140).

έπρεπε να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ ως «κυριότερο στοιχείο»<sup>31</sup>. Εξάλλου, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, στη μεταγενέστερη της 1ης Απριλίου 2017 νομολογία του, λαμβανόταν υπόψη μόνον το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους, υπογραμμίζοντας τοιουτοτρόπως περαιτέρω την πρόθεσή του να προσδώσει εξέχουσα σημασία στον παράγοντα αυτό μετά τη μεταρρύθμιση του συστήματος υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο<sup>32</sup>.

## ***Γ. Ο συντελεστής «n» μετά την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018***

### *1. Η ανακοίνωση του 2019*

17. Λαμβάνοντας υπόψη την πρόσκληση που απηύθυνε ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet με τις προτάσεις του στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018<sup>33</sup> και προκειμένου να συμμορφωθεί με την απόφαση αυτή, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση του 2019. Στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή εκθέτει ότι μόνον ο συνδυασμός της ικανότητας πληρωμής και της «θεσμικής βαρύτητας» του οικείου κράτους μέλους, ήτοι της «εγγεν[ούς] αξία[ς του] στη θεσμική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης»<sup>34</sup>, εξασφαλίζει την ισορροπία μεταξύ αποτρεπτικού αποτελέσματος και αναλογικότητας των κυρώσεων που αυτή προτείνει στο πλαίσιο των κατά το άρθρο 260, παράγραφοι 2 και 3, ΣΛΕΕ διαδικασιών λόγω παραβάσεως. Κατά την Επιτροπή, η ισορροπία αυτή θα διαταρασσόταν σε περίπτωση χρησιμοποίησης του ΑΕΠ ως μόνου στοιχείου για τον υπολογισμό, δεδομένου ότι πρόκειται για παράγοντα ο οποίος αντανακλά αποκλειστικά και μόνον την οικονομική διάσταση των κρατών μελών. Η αποκλειστική χρήση του ΑΕΠ θα συνεπαγόταν, ειδικότερα, ότι η διαφορά μεταξύ του χαμηλότερου και του υψηλότερου συντελεστή «n» θα αυξανόταν από 55 σε 312 και ότι, για περισσότερο από το ένα τρίτο των κρατών μελών, θα αυξάνονταν σημαντικά τα ποσά των προτεινόμενων κυρώσεων<sup>35</sup>. Επομένως, ο κύριος σκοπός που επιδιώκει η Επιτροπή με την ανακοίνωση του 2019 είναι η διατήρηση των ποσών των προτεινόμενων κυρώσεων όσο το δυνατόν εγγύτερα στα ποσά που προέκυπταν από την προϊσχύσασα μέθοδο υπολογισμού.

18. Βασιζόμενη στις παρατηρήσεις αυτές, η Επιτροπή εκθέτει τη νέα μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n», η οποία συνίσταται στη συνεκτίμηση δύο στοιχείων: του ΑΕΠ και του αριθμού των εδρών που κατανέμονται σε κάθε κράτος μέλος για τους αντιπροσώπους του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>36</sup>. Η νέα αυτή μέθοδος υπολογισμού συνεπάγεται την εγκατάλειψη του συντελεστή

<sup>31</sup> Βλ. απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018 (σκέψεις 139 και 142).

<sup>32</sup> Το Δικαστήριο παραπέμπει στις αποφάσεις της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδα (C-328/16, EU:C:2018:98), και της 31ης Μαΐου 2018, Επιτροπή κατά Ιταλία (C-251/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:358), μολοντί σε καμία από τις δύο αυτές υποθέσεις οι διάδικοι δεν προέβαλαν, τουλάχιστον ρητώς, το ζήτημα του αντικτύπου της μεταρρύθμισης του συστήματος υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου. Ειδικότερα, στην πρώτη από τις δύο αποφάσεις, το Δικαστήριο περιορίστηκε, όπως και σε άλλες περιπτώσεις, να επιβεβαιώσει την αναγκαιότητα συνεκτίμησης των επικαιροποιημένων στοιχείων σχετικά με την εξέλιξη του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους τα οποία αυτό προσκόμισε (βλ. απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδα, C-328/16, EU:C:2018:98, σκέψη 101). Στη δεύτερη από τις αποφάσεις αυτές και σε άλλες αποφάσεις που δημοσιεύθηκαν πριν από την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2017, η διαπίστωση ότι, για την αξιολόγηση της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πρόσφατη εξέλιξη του ΑΕΠ του κράτους αυτού προσλαμβάνει γενικότερο χαρακτήρα, καίτοι χωρίς σαφή μνεία στον αποκλειστικό χαρακτήρα του κριτηρίου αυτού· βλ., πέραν της απόφασης της 31ης Μαΐου 2018, Επιτροπή κατά Ιταλία (C-251/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:358, σκέψη 81), απόφαση της 25ης Ιουλίου 2018, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-205/17, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:606, σκέψη 63).

<sup>33</sup> C-93/17, EU:C:2018:315, υποσημείωση 65.

<sup>34</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2019, σημείο 2, σ. 2.

<sup>35</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2019, σ. 2.

<sup>36</sup> Η Επιτροπή παραπέμπει, όσον αφορά την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο, στο άρθρο 3 της απόφασης (ΕΕ) 2018/937 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2018, βλ. ανακοίνωση του 2019, υποσημείωση 11.

«n» του Λουξεμβούργου ως τιμής αναφοράς<sup>37</sup> και την αντικατάστασή του με μέσο όρο των δύο χρησιμοποιούμενων παραγόντων (ΑΕΠ και αριθμού αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Επομένως, ο συντελεστής «n» αντιστοιχεί στον γεωμετρικό μέσο όρο που υπολογίζεται με βάση την τετραγωνική ρίζα του γινομένου δύο παραγόντων, εκ των οποίων ο πρώτος συνίσταται στον λόγο μεταξύ του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους και του μέσου ΑΕΠ της Ένωσης<sup>38</sup> και ο δεύτερος στον λόγο μεταξύ του αριθμού των εδρών του εν λόγω κράτους μέλους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και του αριθμού των εδρών όλων των κρατών μελών<sup>39</sup>.

19. Ωστόσο, η Επιτροπή εκθέτει ότι η χρήση των νέων παραγόντων χωρίς προσαρμογή οδηγεί σε τιμή αναφοράς για τον συντελεστή «n» σημαντικά χαμηλότερη από την έως τότε χρησιμοποιούμενη. Επομένως, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα ποσά που προτείνει στο Δικαστήριο διατηρούν τον αναλογικό και αποτρεπτικό χαρακτήρα τους, η Επιτροπή εκτιμά ότι είναι αναγκαίο να εφαρμόζεται στα αντίστοιχα βασικά ενιαία ποσά που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό των ημερήσιων χρηματικών ποινών και των κατ' αποκοπήν ποσών, καθώς και στο ύψος των κατώτατων κατ' αποκοπήν ποσών ανά κράτος μέλος, συντελεστής προσαρμογής 4,5<sup>40</sup>.

20. Η Επιτροπή εφαρμόζει την προεκτεθείσα μέθοδο υπολογισμού από την ημερομηνία δημοσίευσης της ανακοίνωσης του 2019<sup>41</sup>.

## 2. Η νομολογία

21. Μετά την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, το Δικαστήριο εξέδωσε εννέα αποφάσεις με τις οποίες επιβλήθηκαν χρηματικές κυρώσεις κατά την έννοια του άρθρου 260, παράγραφος 2 ή παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Στην πρώτη από τις αποφάσεις αυτές, το Δικαστήριο περιορίζεται να μνημονεύσει την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους μεταξύ των κριτηρίων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να διασφαλίζεται ο χαρακτήρας της χρηματικής ποινής ως μέτρου καταναγκασμού, χωρίς ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησης της ικανότητας αυτής<sup>42</sup>. Στις λοιπές αποφάσεις, το Δικαστήριο επισημαίνει, όπως και σε πολλές προγενέστερες αποφάσεις, την απαίτηση να λαμβάνονται υπόψη, για τον σκοπό της

<sup>37</sup> Η επιλογή αυτή ανάγεται στο χρονικό διάστημα κατά το οποίο το Λουξεμβούργο ήταν η χώρα με το μικρότερο συνολικό ΑΕΠ μεταξύ των κρατών μελών.

<sup>38</sup> Ο τύπος που χρησιμοποιήθηκε είναι ο ακόλουθος  $\frac{\text{ΑΕΠ}_{\text{κράτος μέλος}}}{\text{ΑΕΠ}_{\text{Ένωση}}}$ .

<sup>39</sup> Στην ανακοίνωση του 2019, η Επιτροπή έλαβε υπόψη των Ένωση των 28 κρατών μελών.

<sup>40</sup> Επομένως, το βασικό ενιαίο ποσό για τις ημερήσιες χρηματικές ποινές αυξάνεται σε  $690 \text{ EUR} \times 4,5 = 3\,105 \text{ EUR}$ , το βασικό ενιαίο ποσό για τα κατ' αποκοπήν ποσά σε  $230 \text{ EUR} \times 4,5 = 1\,035 \text{ EUR}$  και το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό αναφοράς σε  $571\,000 \text{ EUR} \times 4,5 = 2\,569\,500 \text{ EUR}$ .

<sup>41</sup> Βλ. ανακοίνωση του 2019, σημείο 3, σ. 3, κατά την οποία η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να επανεξετάσει τη νέα μέθοδο υπολογισμού πέντε έτη μετά την ημερομηνία έγκρισής της. Η τελευταία επικαιροποίηση των μακροοικονομικών στοιχείων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του συντελεστή «n» πραγματοποιήθηκε με την ανακοίνωση της 13ης Απριλίου 2021 (ΕΕ 2021, C 129, σ. 1), η οποία εκδόθηκε μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση.

<sup>42</sup> Βλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Βελγίου (Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Υψίρρυθμα δίκτυα) (C-543/17, ΕΥ:C:2019:573, σκέψεις 83 και 84).



αξιολόγησης της εν λόγω ικανότητας πληρωμής, η πρόσφατη εξέλιξη του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους ως έχει κατά την ημερομηνία εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο<sup>43</sup>.

22. Αξίζει να επισημανθεί ότι μόνον στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι δύο τελευταίες αποφάσεις του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο προσφυγών που ασκήθηκαν μετά την ημερομηνία δημοσίευσης της ανακοίνωσης του 2019<sup>44</sup>, ο συντελεστής «n» των κυρώσεων που πρότεινε η Επιτροπή υπολογίστηκε βάσει της μεθόδου που εκτίθεται στην ανακοίνωση αυτή. Ειδικότερα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο)<sup>45</sup>, η οποία αφορούσε προσφυγή βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το Βασίλειο της Ισπανίας είχε θέσει ρητώς το ζήτημα του κύρους της μεθόδου υπολογισμού που χρησιμοποιείται στην ανακοίνωση του 2019, υποστηρίζοντας ότι ο συντελεστής που του αποδίδεται με την ανακοίνωση αυτή το κατατάσσει στην τέταρτη θέση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής, ενώ, στην περίπτωση που η ικανότητα αυτή υπολογιστεί βάσει μόνον του ΑΕΠ, το Βασίλειο της Ισπανίας θα κατατάσσεται στη δέκατη τέταρτη θέση<sup>46</sup>. Όπως προεκτέθηκε, το Δικαστήριο δεν έχει εξετάσει ακόμη ρητώς το ζήτημα αυτό.

#### ***Δ. Επί του περιθωρίου εκτίμησης του Δικαστηρίου κατά τον καθορισμό των χρηματικών κυρώσεων που πρέπει να επιβληθούν σε περίπτωση παράβασης***

23. Είναι σκόπιμο να υπομνησθεί, στο παρόν στάδιο, ότι το Δικαστήριο διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησης όταν αποφασίζει αν θα επιβάλει ή όχι χρηματικές κυρώσεις στο κράτος μέλος που παρέβη τις υποχρεώσεις του και όταν καθορίζει τόσο το ύψος όσο και τη μορφή των κυρώσεων αυτών. Το άρθρο 260 ΣΛΕΕ δεν προβλέπει κάποιον ρητό περιορισμό στην άσκηση της εν λόγω εξουσίας εκτίμησης –πλην της υποχρέωσης μη υπέρβασης του ποσού που πρότεινε η Επιτροπή στο πλαίσιο των διαδικασιών λόγω παραβάσεως κατά την έννοια της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού<sup>47</sup> –, αλλά εκθέτει απλώς τους τύπους των κυρώσεων που μπορούν να επιβληθούν.

<sup>43</sup> Βλ. αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο του Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψη 124), της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 85· στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή, στην οποία η προσφυγή ασκήθηκε πριν από την ημερομηνία δημοσίευσης της ανακοίνωσης του 2019, η Ρουμανία παρέπεμψε στην εν λόγω ανακοίνωση, πλην όμως μόνον για να αμφισβητήσει το ύψος του βασικού κατ' αποκοπήν ποσού που πρότεινε η Επιτροπή βάσει της μεθόδου υπολογισμού που καθοριζόταν στην ανακοίνωση του 2005, βλ. σκέψη 62), της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 97), της 13ης Ιανουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, σκέψη 85· στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή, στην οποία η προσφυγή ασκήθηκε επίσης πριν από την ημερομηνία δημοσίευσης της ανακοίνωσης του 2019, η Σλοβενία επικαλέστηκε την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018 προκειμένου να αμφισβητήσει τον συντελεστή «n» όπως υπολογίστηκε στην ανακοίνωση του 2005, ζητώντας από το Δικαστήριο να εφαρμόσει τον συντελεστή της ανακοίνωσης του 2019, σκέψη 62), της 27ης Φεβρουαρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Νιτρορύπανση) (C-298/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:133, σκέψη 53), της 12ης Μαρτίου 2020, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Παράνομες ενισχύσεις που χορηγήθηκαν υπέρ του ξενοδοχειακού κλάδου στη Σαρδηνία) (C-576/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:202, σκέψη 158), της 12ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Εισοδήματα από κείμενα στην αλλοδαπή ακίνητα) (C-842/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:915, σκέψη 58), και της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 83).

<sup>44</sup> Πρόκειται για τις αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Εισοδήματα από κείμενα στην αλλοδαπή ακίνητα) (C-842/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:915, στην οποία η προσφυγή της Επιτροπής είχε ασκηθεί στις 19 Νοεμβρίου 2019), και της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, στην οποία η προσφυγή της Επιτροπής είχε ασκηθεί στις 4 Σεπτεμβρίου 2019).

<sup>45</sup> C-658/19, EU:C:2021:138.

<sup>46</sup> Βλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 49).

<sup>47</sup> Βλ. άρθρο 260, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

24. Ήδη με τις πρώτες αποφάσεις του, οι οποίες αφορούσαν την ερμηνεία του άρθρου 171, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (εν συνεχεία, άρθρο 228, παράγραφος 2, ΣΕΚ και νυν άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ), το Δικαστήριο, αφενός, υπογράμμισε τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα των προτάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή, οι οποίες αποτελούν μόνον «χρήσιμη βάση αναφοράς»<sup>48</sup>, διεκδικώντας την εξουσία τόσο να αποφασίζει να επιβάλει κυρώσεις ελλείψει ρητής σχετικής πρότασης εκ μέρους της Επιτροπής<sup>49</sup> ή να μην επιβάλει κυρώσεις παρά την υποβολή τέτοιας πρότασης<sup>50</sup>, όσο και να τροποποιεί, μειώνοντας αλλά και αυξάνοντας<sup>51</sup>, το ύψος των κυρώσεων που πρότεινε η Επιτροπή ή, ακόμη, να προσαρμόζει τον τρόπο είσπραξης στις περιστάσεις κάθε περίπτωσης, ιδίως όσον αφορά την περιοδικότητα καταβολής της χρηματικής ποινής, τον σταθερό ή μειούμενο χαρακτήρα του ποσού<sup>52</sup> και την ημερομηνία κατά την οποία το ποσό καθίσταται απαιτητό<sup>53</sup>.

25. Αφετέρου, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι δεν δεσμεύεται από τις κατευθυντήριες γραμμές που περιέχονται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής<sup>54</sup>, μολονότι, όπως προεκτέθηκε, υπογράμμισε τη σημασία τους όσον αφορά τη διαφάνεια, την προβλεψιμότητα και την ασφάλεια δικαίου στη δράση του θεσμικού αυτού οργάνου. Όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού της χρηματικής ποινής, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι σε αυτό απόκειται, στο πλαίσιο της άσκησης της εξουσίας εκτίμησης που διαθέτει, να καθορίσει το ποσό αυτής «κατά τρόπον ώστε να είναι ανάλογο, αφενός μεν, προς τις περιστάσεις, αφετέρου δε, προς τη διαπιστωθείσα παράβαση και την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους»<sup>55</sup>. Όσον αφορά το κατ' αποκοπήν ποσό, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τόσο η επιβολή της υποχρέωσης καταβολής του ποσού της κύρωσης αυτής όσο και ο καθορισμός του ύψους του «πρέπει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να αποφασίζονται βάσει του συνόλου των κρίσιμων στοιχείων που συνδέονται τόσο με τα χαρακτηριστικά της διαπιστωθείσας παραβάσεως όσο και με τη συμπεριφορά του κράτους μέλους το οποίο αφορά» η διαδικασία λόγω παραβάσεως<sup>56</sup>. Βάσει των ενδείξεων αυτών, τα στοιχεία στα οποία βασίζεται το Δικαστήριο για να καθορίσει συγκεκριμένα το ύψος της χρηματικής ποινής και του κατ' αποκοπήν ποσού είναι, όπως προεκτέθηκε, η σοβαρότητα της παράβασης, η διάρκειά της και η ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους, λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των σχετικών περιστάσεων κάθε περίπτωσης<sup>57</sup>. Γενικότερα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «[σ]κοπός της επιβολής χρηματικής ποινής και/ή καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού δεν είναι η αποκατάσταση τυχόν ζημίας που προκάλεσε το οικείο κράτος

<sup>48</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-387/97, EU:C:2000:356, σκέψη 41), της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 103), της 10ης Ιανουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/06, EU:C:2008:3, σκέψη 34), της 9ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-121/07, EU:C:2008:695, σκέψη 61), και, πιο πρόσφατα, της 12ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Εισοδήματα από κείμενα στην αλλοδαπή ακίνητα) (C-842/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:915, σκέψη 64).

<sup>49</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 90), και της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-503/04, EU:C:2007:432, σκέψη 22).

<sup>50</sup> Βλ. απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-121/07, EU:C:2008:695).

<sup>51</sup> Ως πρόσφατο παράδειγμα, βλ. απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο του Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψεις 99 και 134).

<sup>52</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 25ης Νοεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-278/01, EU:C:2003:635, σκέψεις 44 και 45), και της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 111).

<sup>53</sup> Βλ. απόφαση της 7ης Ιουλίου 2009, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-369/07, EU:C:2009:428, σκέψη 125).

<sup>54</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Μαΐου 2014, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-184/11, EU:C:2014:316, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και, πιο πρόσφατα, απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Βελγίου (Εισοδήματα από κείμενα στην αλλοδαπή ακίνητα) (C-842/19, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2020:915, σκέψη 64).

<sup>55</sup> Ειδικότερα, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 103), της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-177/04, EU:C:2006:173, σκέψη 61), και της 10ης Ιανουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/06, EU:C:2008:3, σκέψη 38).

<sup>56</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Μαΐου 2014, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-184/11, EU:C:2014:316, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>57</sup> Βλ. υποσημείωση 23 των παρούσων προτάσεων.

μέλος, αλλά η άσκηση σε αυτό οικονομικής πίεσεως ώστε να παύσει τη διαπιστωθείσα παράβαση. Οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις πρέπει, επομένως, να είναι ανάλογες με τον βαθμό πίεσεως που απαιτείται για να μεταβάλει το καθού κράτος μέλος τη συμπεριφορά του»<sup>58</sup>.

26. Επομένως, οι διάφοροι παράγοντες που συνεκτιμώνται κατά τον υπολογισμό του ποσού των κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, η οποία καθιστά δυνατό τον καθορισμό κυρώσεων με αρκούντως αποτρεπτικό αποτέλεσμα, υπόκεινται στην ελεύθερη εκτίμηση του Δικαστηρίου<sup>59</sup>.

27. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Δικαστήριο δεν υποχρεούται, μολονότι το έχει πράξει στο παρελθόν<sup>60</sup>, να εφαρμόσει τους συντελεστές «n» που προτείνει η Επιτροπή ούτε να ακολουθήσει τη μέθοδο υπολογισμού που αυτή ανέπτυξε στις ανακοινώσεις της. Το Δικαστήριο δεν υποχρεούται ούτε να λάβει θέση επί της νομιμότητας της μεθόδου αυτής ή επί της ορθής εφαρμογής της από την Επιτροπή. Ως εκ τούτου, στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο μπορεί, όπως εξάλλου έπραξε στην απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο)<sup>61</sup>, να αποφασίσει να μη διατυπώσει κρίση επί της σημασίας του στοιχείου που συνίσταται στη «θεσμική βαρύτητα» του οικείου κράτους μέλους κατά τον καθορισμό του συντελεστή «n» ή επί της καταλληλότητας του κριτηρίου που θεσπίστηκε στην ανακοίνωση του 2019 για να αντικατοπτριστεί το στοιχείο αυτό, και τούτο παρά το ρητό σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

28. Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν αναπτύσσονται για την περίπτωση που το Δικαστήριο αποφασίσει να διατυπώσει κρίση επί των ως άνω ζητημάτων.

### ***Ε. Ο αριθμός των εδρών που κατανέμονται σε κάθε κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως κριτήριο ικανό να αντικατοπτρίζει τη «θεσμική βαρύτητα» του κράτους μέλους***

29. Εν αντιθέσει προς τους λοιπούς παράγοντες που συνεκτιμώνται κατά τον υπολογισμό του ύψους των κυρώσεων που προτείνει η Επιτροπή βάσει του άρθρου 260 ΣΛΕΕ, ο συντελεστής «n» έχει υποκειμενικό χαρακτήρα και είναι ανεξάρτητος των χαρακτηριστικών της επίμαχης παράβασης. Όπως προεκτέθηκε, ήδη με την ανακοίνωση του 1997, η Επιτροπή εκτίμησε ότι είναι αναγκαίος ο υπολογισμός του συντελεστή αυτού κατά τρόπον ώστε να λαμβάνεται συγχρόνως υπόψη η οικονομική και η πολιτική διάσταση του οικείου κράτους μέλους, την οποία αντικατοπτρίζουν τα δύο συστατικά στοιχεία του ΑΕΠ και του αριθμού των ψήφων που διαθέτει το εν λόγω κράτος μέλος βάσει του συστήματος σταθμισμένων ψήφων. Το σύστημα αυτό προέβλεπε, για τον σκοπό του υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο, την κατανομή σε κάθε κράτος μέλος ενός συμβατικού συνόλου ψήφων προβλεπόμενου άμεσα από τις Συνθήκες και κατ' ουσίαν ανάλογου προς τη δημογραφική βαρύτητά του, βάσει του καθοριζόμενου κριτηρίου της «τετραγωνικής ρίζας», το οποίο απέδιδε σε κάθε κράτος μέλος αριθμό ψήφων λιγότερο από αναλογικό σε σχέση με τον πληθυσμό του, με λόγο μεταξύ αποδιδόμενων ψήφων και πληθυσμού κατ' αρχήν ευνοϊκότερο για τα μικρότερα κράτη μέλη.

<sup>58</sup> Βλ. αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 91), της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-177/04, EU:C:2006:173, σκέψη 60), και της 10ης Ιανουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-70/06, EU:C:2008:3, σκέψη 35).

<sup>59</sup> Βλ., μεταξύ άλλων, όσον αφορά τον συντελεστή διάρκειας, απόφαση της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-177/04, EU:C:2006:173, σκέψη 71).

<sup>60</sup> Βλ. σημείο 14 των παρούσων προτάσεων.

<sup>61</sup> C-658/19, EU:C:2021:138.

30. Με το ανακοινωθέν Τύπου που συνόδευε την έκδοση της ανακοίνωσης του 1997<sup>62</sup>, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι ο αριθμός ψήφων στο Συμβούλιο είχε ληφθεί υπόψη, για τη διασφάλιση του αναλογικού χαρακτήρα του ποσού της χρηματικής ποινής, ως κριτήριο ικανό να αντικατοπτρίζει την επιρροή κάθε κράτους μέλους στη θέσπιση του κοινοτικού κανόνα τον οποίο αφορά η παράβαση. Υπ' αυτή την έννοια, η «θεσμική βαρύτητα» του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, για τον σκοπό του καθορισμού του συντελεστή «n», συσχετίστηκε κατά κάποιον τρόπο, έστω κατά προσέγγιση και ατελώς, με την επιρροή του κράτους μέλους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων<sup>63</sup>.

31. Η σχέση αυτή, καίτοι έχει αποτελέσει αντικείμενο επικρίσεων<sup>64</sup>, δεν υφίσταται στη νέα μέθοδο υπολογισμού που προτείνει η Επιτροπή. Μολονότι, στην ανακοίνωση του 2019, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το νέο κριτήριο το οποίο βασίζεται στον αριθμό των εδρών που διαθέτει κάθε κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθιστά δυνατή την «πλέον κατάλληλη αποτύπωση της θεσμικής βαρύτητας των κρατών μελών που υφίσταται σήμερα στις Συνθήκες της ΕΕ», το κριτήριο αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο για την αποτύπωση της επιρροής που μπορεί να ασκεί κάθε κράτος μέλος στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ένωση.

32. Συγκεκριμένα, όπως ορθώς υπογραμμίστηκε στη θεωρία, πέραν του ότι είναι αντιπρόσωποι όχι των κρατών μελών αλλά των πολιτών της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 14, παράγραφος 2, ΣΕΕ, οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται σε κάθε κράτος μέλος εκλέγονται βάσει της συμμετοχής τους σε πολιτικούς σχηματισμούς και, επομένως, οι ψήφοι τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αθροισμένοι βάσει των πολιτικών αυτών σχηματισμών, δύσκολα αντικατοπτρίζουν στο σύνολό τους τη θέση που υποστηρίζει το κράτος μέλος «εκλογής» κατά τις νομοθετικές διαπραγματεύσεις στην Ένωση<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> IP/97/5 της 8ης Ιανουαρίου 1997.

<sup>63</sup> Βάσει ενός είδους εξίσωσης, κατά την οποία στη μεγαλύτερη ικανότητα άσκησης επιρροής στις διαδικασίες αυτές αντιστοιχεί μεγαλύτερη ευθύνη σε περίπτωση παράβασης (εφόσον ο τύπος που εφαρμόζει η Επιτροπή λειτουργεί αποτελεσματικά, για τα κράτη μέλη με τον μεγαλύτερο αριθμό ψήφων, κατά τον καθορισμό υψηλότερου συντελεστή σε σχέση με εκείνον που θα προέκυπτε λαμβανομένου υπόψη μόνον του ΑΕΠ).

<sup>64</sup> Βλ., για μια κριτική προσέγγιση, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδα (C-387/97, EU:C:1999:455, υποσημείωση 40) και του γενικού εισαγγελέα N. Fennelly στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδα (C-197/98, EU:C:1999:597, σημεία 38 έως 41). Ο δεύτερος επισήμανε, αφενός, την ακαταλληλότητα κριτηρίου βασισμένου στη στάθμιση των ψήφων, απορρέοντος σε μεγάλο βαθμό από πολιτική συμφωνία, για να αποτυπωθεί η ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, και, αφετέρου, τον μη πρόσφορο χαρακτήρα του κριτηρίου αυτού σε περιπτώσεις στις οποίες οι κανόνες τους οποίους αφορά η παράβαση δεν θεσπίστηκαν με ειδική πλειοψηφία. Υπ' αυτή την έννοια, στη θεωρία έχει επισημανθεί ότι δεν αφορούν, κατ' ανάγκη και αποκλειστικώς, όλες οι παραβάσεις κανόνες του παράγωγου δικαίου [βλ., συναφώς, R. Adam, «"Peso istituzionale" degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei», *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, Ιούνιος 2019, σ. 9· επ' αυτού, βλ. επίσης A. Kornezov, «Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps"», *Columbia Journal of European Law*, τόμος 20, αριθ. 3, 2014, σ. 329, M. Condinanzi και C. Amalfitano, «La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona», σε *Federalismi.it*, 19/2020, σ. 238 και 239]. Στη θεωρία διατυπώθηκαν επίσης επικρίσεις όσον αφορά την περιττή πολυπλοκότητα του υπολογισμού που πρότεινε η Επιτροπή για τον καθορισμό του συντελεστή «n» και σχετικά με την ακαταλληλότητα των αποτελεσμάτων να αντικατοπτρίσουν την πραγματική ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών, με κίνδυνο υπερτίμησης της ικανότητας πληρωμής των φτωχότερων κρατών και υποτίμησης της αντίστοιχης ικανότητας των πλουσιότερων κρατών, βλ., ιδίως, I. Kilbey, «The Interpretation of Article 260(2) TFEU», *EL Rev.* 2010, σ. 370, και L. Borzsak, «Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Index (Non) Calculate?», *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, σ. 235. Επισημαίνεται, τέλος, ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι πολιτικές θεωρήσεις δεν ασκούν επιρροή στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας η οποία έχει ως σκοπό να διαπιστωθεί η μη εκτέλεση απόφασης επί παραβάσεως [βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-304/02, EU:C:2005:444, σκέψη 90)]. Η κρίση αυτή, η οποία ισχύει επίσης όσον αφορά την απόφαση επιβολής χρηματικής κύρωσης μετά τη διαπίστωση της παράβασης, δεν συνάδει, όπως ορθώς υπογραμμίστηκε στη θεωρία, με τη χρήση κριτηρίων που ενδέχεται να εξαρτήσουν το ύψος της κύρωσης αυτής, τουλάχιστον εν μέρει, από θεωρήσεις τέτοιου είδους, βλ. B. Jack, «Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties», *Journal of Environmental Law*, 2011, σ. 90 επ.

<sup>65</sup> R. Adam, όπ.π., σ. 8.

**ΣΤ. Η σημασία της «θεσμικής βαρύτητας» των κρατών μελών κατά τον καθορισμό του συντελεστή «n»**

33. Γενικότερα, τίθεται το ζήτημα αν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η αξιολόγηση της ικανότητας πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, η οποία είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ο αποτρεπτικός χαρακτήρας των κυρώσεων που του επιβάλλονται, πρέπει να λαμβάνει κατ' ανάγκη υπόψη τη «θεσμική βαρύτητά» του.

34. Όπως προεκτέθηκε, η μέθοδος που συνίσταται στη συνεκτίμηση, για τον υπολογισμό του συντελεστή «n», μεταξύ άλλων, του αριθμού ψήφων που διαθέτει το κράτος μέλος που παρέβη τις υποχρεώσεις του στις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο θεωρήθηκε από το Δικαστήριο ως «πρόσφορη» για τη διασφάλιση συγχρόνως του αποτρεπτικού και του αναλογικού χαρακτήρα των κυρώσεων που προτείνει η Επιτροπή. Ωστόσο, η κρίση αυτή δεν συνεπάγεται, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, ότι το Δικαστήριο έκρινε απολύτως αναγκαία τη διαπίστωση της ικανότητας πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του επίσης βάσει της «θεσμικής βαρύτητάς» του ούτε ότι θεώρησε εκ προοιμίου μη πρόσφορη μια μέθοδο υπολογισμού βασισμένη αποκλειστικά στο ΑΕΠ. Αντιθέτως, αφενός, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει επανειλημμένως, ακόμη και όταν ίσχυε η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n» βάσει του συστήματος των σταθμισμένων ψήφων, τη θεμελιώδη απαίτηση αξιολόγησης της ικανότητας πληρωμής βάσει επικαιροποιημένων τιμών του ΑΕΠ και, αφετέρου, κρίνοντας μη πρόσφορο το νέο σύστημα υπολογισμού της ειδικής πλειοψηφίας, αντί να επισημάνει την αναγκαιότητα προσδιορισμού κριτηρίου αντικατάστασης ικανού να αντικατοπτρίζει τη «θεσμική βαρύτητα» του οικείου κράτους μέλους, το Δικαστήριο περιορίστηκε να θεωρήσει το ΑΕΠ ως κυριότερο κριτήριο<sup>66</sup>.

35. Κατ' εμέ, ο σκοπός του καθορισμού κυρώσεων με αρκούντως αποτρεπτικό χαρακτήρα στο πλαίσιο διαδικασιών βάσει του άρθρου 260 ΣΛΕΕ δεν επιβάλλει κατ' ανάγκη τη συνεκτίμηση παραγόντων άλλων πλην του ΑΕΠ (απλού, κατά κεφαλήν ή συγκριτικού), το οποίο είναι καθεαυτό ικανό να παράσχει κατάλληλη ένδειξη της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους. Ειδικότερα, δεν θεωρώ ότι η επιδίωξη του σκοπού αυτού επιβάλλει να ληφθεί υπόψη η «θεσμική βαρύτητα» του εν λόγω κράτους μέλους στην Ένωση, νοούμενη ως η επιρροή που αυτό μπορεί να ασκεί σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων ή, γενικότερα και αφηρημένα, ως η «εγγενής αξία» του στη θεσμική δομή της Ένωσης<sup>67</sup>. Συγκεκριμένα, το κριτήριο αυτό δεν έχει, εν πάση περιπτώσει, σημασία για τον καθορισμό του ποσού των χρηματικών κυρώσεων που πρέπει να επιβληθούν σε κράτος μέλος που παρέβη τις υποχρεώσεις του σε ύψος τέτοιο ώστε να διασφαλίζεται η άσκηση επαρκούς πίεσης προκειμένου το κράτος αυτό να παρακινηθεί να μεταβάλει την (παρούσα και μελλοντική) συμπεριφορά του.

36. Ωστόσο, από την προσεκτικότερη ανάλυση της ανακοίνωσης του 2019 (βλ. σημείο 17 των παρουσών προτάσεων) και των εξηγήσεων που παρασχέθηκαν στο Δικαστήριο σε απάντηση στις γραπτές ερωτήσεις που αυτό έθεσε προκύπτει ότι η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί αναγκαίο τον συνδυασμό του ΑΕΠ με κριτήριο ικανό να αντικατοπτρίζει τη «θεσμική βαρύτητα» των κρατών μελών στην Ένωση με σκοπό κατ' ουσίαν, εάν όχι αποκλειστικά, τη διατήρηση μιας

<sup>66</sup> Επισημαίνεται ότι η μετάφραση στην ιταλική γλώσσα της σκέψης 142 της απόφασης της 14ης Νοεμβρίου 2018 («occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro») διαφοροποιείται τόσο από το αυθεντικό κείμενο στην ελληνική γλώσσα (γλώσσα διαδικασίας: «ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους») όσο και από το κείμενο στη γαλλική γλώσσα (γλώσσα σύνταξης του πρωτότυπου εγγράφου: «il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant»), τα οποία έχουν αμφότερα λιγότερο αυστηρή διατύπωση.

<sup>67</sup> Πρβλ. ανακοίνωση του 2019, σ. 2.

«εύλογης» απόκλισης μεταξύ των συντελεστών που εφαρμόζονται σε καθένα εξ αυτών<sup>68</sup>. Εξάλλου, η μέριμνα αυτή, η οποία συνδέεται γενικά με την αναγκαιότητα διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών<sup>69</sup>, οδήγησε την Επιτροπή να εισαγάγει στη νέα μέθοδο υπολογισμού έναν συντελεστή προσαρμογής 4,5, ο οποίος δικαιολογείται μόνον από την απαίτηση ευθυγράμμισης των ποσών που προκύπτουν από την εφαρμογή των ισχυόντων συντελεστών «n», τα οποία θεωρήθηκε ότι δεν έχουν αρκούντως αποτρεπτικό χαρακτήρα, με εκείνα που προτεινόταν προηγουμένως, διατηρώντας σταθερή τη μεταξύ τους απόκλιση.

37. Συναφώς, επισημαίνω απλώς ότι ο σκοπός της διατήρησης συγκεκριμένης αναλογίας μεταξύ των συντελεστών που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη μπορεί να επιτευχθεί με μεθόδους διαφορετικές από αυτές που έχουν εφαρμοστεί έως τώρα, για παράδειγμα διά παραπομπής στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ αντί σε «συγκριτικό» ΑΕΠ<sup>70</sup> ή με χρήση, εν πάση περιπτώσει, ενός δημογραφικού κριτηρίου βάσει του οποίου μπορούν να σχετικοποιηθούν τα αποτελέσματα που απορρέουν από τη συνεκτίμηση του απλού ή του συγκριτικού ΑΕΠ<sup>71</sup>.

### III. Πρόταση

38. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ως άνω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο, σε περίπτωση που θεωρήσει σκόπιμο να αποφανθεί επί του κριτηρίου του καθορισμού του συντελεστή «n» που συνίσταται στον αριθμό των εδρών που κατανέμονται σε κάθε κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να κρίνει ότι το κριτήριο αυτό δεν είναι πρόσφορο για να αντικατοπτριστεί η ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του, με σκοπό τον καθορισμό κυρώσεων οι οποίες έχουν συγχρόνως αποτρεπτικό και αναλογικό χαρακτήρα, και να επιβεβαιώσει τη σημασία, για τον σκοπό αυτό, ενός κριτηρίου βασισμένου στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν του κράτους μέλους που παρέβη τις υποχρεώσεις του.

<sup>68</sup> Η μέριμνα αυτή είναι επίσης ο κύριος λόγος που οδήγησε την Επιτροπή να περιλάβει, από την ανακοίνωση του 1997 έως την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, στον υπολογισμό του συντελεστή «n» τον αριθμό των ψήφων στο Συμβούλιο καθώς και ο λόγος που ώθησε το Δικαστήριο να εγκρίνει αυτή τη μέθοδο υπολογισμού.

<sup>69</sup> Τίθεται εντούτοις το ζήτημα αν συνιστά διαφορετική μεταχείριση το γεγονός ότι επιβάλλεται σημαντικά διαφορετική χρηματική κύρωση για ταυτόσημη ή ανάλογη παράβαση, όταν η κύρωση αυτή αντιστοιχεί όντως, μεταξύ άλλων, στην ικανότητα πληρωμής του κράτους που παρέβη τις υποχρεώσεις του.

<sup>70</sup> Για το οποίο, στο παρελθόν, χρησιμοποιούνταν ως κριτήριο το ΑΕΠ του «φτωχότερου» κράτους και, επί του παρόντος, χρησιμοποιείται ως κριτήριο το μέσο ΑΕΠ της Ένωσης.

<sup>71</sup> Για παραδείγματα εναλλακτικών μεθόδων υπολογισμού, βλ. I. Kilbey, όπ.π., σ. 378 και 379, L. Borzsak, όπ.π., σ. 258 και 259, και A. Kornezov, όπ.π., σ. 327.