



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
GIOVANNI PITRUZZELLA IŠVADA,
pateikta 2021 m. liepos 1 d.¹

Byla C-51/20

**Europos Komisija
prieš**

Graikijos Respubliką

„Įsipareigojimų neįvykdymas – Apeliacinis skundas pagal SESV 260 straipsnį –
Piniginės baudos – Skaičiavimo metodas – Koeficientas „n“ – Atsižvelgimas į valstybės narės
institucinį svorį“

I. Įžanga

1. Pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį, kai Europos Komisija mano, kad valstybė narė nesiėmė priemonių, kurios apima sprendimo dėl įsipareigojimų neįvykdymo, priimto vadovaujantis šio straipsnio 1 dalimi, vykdymą, ji gali kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu tai valstybei narei skirti piniginės baudas, t. y. periodinę baudą arba vienkartinę sumą, kurių pirmąja siekiama taikyti sankcijas už pažeidimo tąsą po to, kai priimamas sprendimas, kuriuo pripažįstamas įsipareigojimų neįvykdymas, o antrąja – paskatinti valstybę narę nekartoti pažeidimo². Apeliaciniame skunde dėl valstybės narės, pateiktame Teisingumo Teismui pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį, Komisija nurodo tikslų šių baudų, atitinkamai reikalaujamų pagal aplinkybes, dydį. Tokiai sumai nustatyti ji naudoja skaičiavimo metodą, paskutinį kartą nurodytą 2005 m. gruodžio 12 d. komunikate³ (toliau – 2005 m. komunikatas). Taikant šį skaičiavimo metodą atsižvelgiama į – kartu su kitais elementais, t. y. pažeidimo sunkumu ir trukme – įsipareigojimų nevykdančios valstybės narės mokumą, išreiškiamą vadinamuoju koeficientu „n“. Kaip bus matyti vėliau, koeficiento „n“ apskaičiavimas iš pradžių buvo pagrįstas dviem komponentais – atitinkamos valstybės narės bendruoju vidaus produktu (BVP) ir šios valstybės narės turimų balsų Taryboje skaičiumi balsavimuose kvalifikuotąja dauguma. 2017 m. balandžio 1 d. įsigaliojus naujai kvalifikuotosios daugumos skaičiavimo Taryboje sistemai, kaip numatyta ESS 16 straipsnio 4 dalyje, Teisingumo Teismas 2018 m. lapkričio 14 d. Sprendime *Komisija /*

¹ Originalo kalba: italų.

² Pagal nusistovėjusią jurisprudenciją periodinės baudos skyrimas pateisinamas tik tuomet, jei įsipareigojimų nevykdymas tęsiasi iki tos dienos, kai Teisingumo Teismas pradeda nagrinėti faktines aplinkybes; be kita ko, žr. 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-251/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:358, 64 punktą). Dėl galimybės derinti abi baudų rūšis – periodinę baudą ir vienkartinę sumą – viename sprendime, atsižvelgiant į skirtingus ir papildomus tikslus, kurių jomis siekiama, žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 80–86 punktai).

³ Komisijos komunikatas – EB sutarties 228 straipsnio įgyvendinimas, SEC(2005) 1658 (OL C 126, 2007, p. 15). Šis Komisijos komunikatas įsigaliojus Lisabonos sutarčiai buvo išplėstas SESV 260 straipsnio 2 dalyje reglamentuojamomis procedūromis (šiuo klausimu žr. 2011 m. sausio 15 d. Komisijos komunikatą – [SESV] 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas, OL C 12, 2011, p. 1, 4 punktas).

*Graikija*⁴ (toliau – 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimas) konstatavo, kad dvigubos balsų daugumos taisyklė, kuria pagrįsta tokia sistema, nebuvo tiesiogiai taikoma valstybėms narėms taikytinų baudų skaičiavimo mechanizmui pagal pažeidimo nagrinėjimo procedūrą, todėl negalėjo pakeisti ankstesnės balsų paskirstymo sistemos, kuria iki šiol buvo pagrįstas koeficiento „n“ apskaičiavimas. Todėl 2019 m. Komisija priėmė naują komunikatą⁵ (toliau – 2019 m. komunikatas), juo buvo pakeistas koeficiento „n“ komponentas, nesusijęs su BVP, iš esmės pakeičiant kriterijų, kurį sudaro balsų Taryboje skaičius, kitu kriterijumi – vietų, skirtų kiekvienos valstybės narės atstovams Europos Parlamente, skaičiumi.

2. Baudų dydžiai, kuriuos Komisija pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį siūlo Teisingumo Teismui priimant sprendimą dėl šio apeliacinio skundo taikyti Graikijos Respublikai, buvo nustatyti taikant naująjį koeficiento „n“ apskaičiavimo būdą.

3. Šiame apeliaciniame skunde Komisija pagal SESV 260 straipsnio 1 dalį prašo Teisingumo Teismo konstatuoti, kad Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų, nes nesiėmė visų reikiamų priemonių, kad būtų įvykdytas 2017 m. lapkričio 9 d. Sprendimas *Komisija / Graikija*⁶ (toliau – sprendimas dėl įsipareigojimų neįvykdymo). Komisija taip pat prašo Teisingumo Teismo priteisti iš Graikijos Respublikos 26 697,89 EUR periodinę baudą nuo sprendimo priėmimo šioje byloje dienos iki sprendimo dėl įsipareigojimų neįvykdymo visiško įvykdymo ir vienkartinę sumą, kurios dydis apskaičiuotas padauginus 3 709,23 EUR už dieną iš dienų skaičiaus nuo sprendimo paskelbimo datos iki dienos, kurią pažeidimas pasibaigia, arba, jei trūkumai nepašalinami, nuo tokios datos iki sprendimo šioje byloje priėmimo dienos. Galiausiai Komisija prašo Teisingumo Teismo priteisti iš Graikijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

4. Apeliaciniame skunde Komisija nurodo, jog pagal 2005 m. komunikate nustatytą skaičiavimo metodą bauda, kurią ji siūlo Teisingumo Teismui taikyti Graikijai, už uždelsto sprendimo dėl įsipareigojimų neįvykdymo dieną apskaičiuojama nustatytą bazinį 3 116 EUR tarifą⁷ dauginant iš sunkumo koeficiento, lygaus 7 (nustatyto atsižvelgiant į pažeistų Sąjungos teisės nuostatų svarbą, pažeidimo pasekmes viešiesiems ir privatiesiems interesams, palyginti su panašiais įsipareigojimų neįvykdymo atvejais, ir kitas sunkinančias bei lengvinančias aplinkybes) ir iš trukmės koeficiento, lygaus 2,4, atitinkančio 24 mėnesius nuo sprendimo dėl įsipareigojimų neįvykdymo dienos, t. y. 2017 m. lapkričio 9 d., ir Komisijos kreipimosi į Teisingumo Teismą datos, t. y. 2019 m. lapkričio 27 d. Taip gauta suma buvo padauginta iš koeficiento „n“, kurio vertė, Graikijos Respublikai apskaičiuota remiantis 2019 m. komunikate nurodytu metodu, buvo 0,51⁸.

5. Dėl vienkartinės sumos dydžio Komisija nurodo, kad, remiantis 2005 m. komunikate nurodytu skaičiavimo būdu, suma buvo apskaičiuota baudos per dieną sumą, atitinkančią standartinę vienkartinę 1 039 EUR sumą⁹, dauginant iš sunkumo koeficiento, lygaus 7, ir iš 0,51 koeficiento „n“. Remiantis tuo, ką siūlo Komisija, bendra vienkartinė suma, kurią prašoma priteisti iš Graikijos Respublikos, turi būti ne mažesnė nei šiai valstybei narei nustatyta 135 820 824,35 EUR minimali suma¹⁰.

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

⁵ Komisijos komunikatas. Vienkartinė sumų ir už kiekvieną dieną mokamų periodinių baudų, kurias Komisija siūlo taikyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bylose dėl pažeidimų, apskaičiavimo metodo pakeitimas (OL C 70, 2019, p. 1).

⁶ C-481/16, nepaskelbtas Rink., EU:C:2017:845.

⁷ 2019 m. rugsėjo 13 d. Komisijos komunikatas – Duomenų, naudojamų apskaičiuojant vienkartinę sumą ir bausmę, kurias Komisija siūlys taikyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui vykdamas pažeidimo tyrimo procedūrą, atnaujinimas (OL C 309, 2019, p. 1).

⁸ Pagal šios išvados 7 išnašoje nurodytą Komisijos komunikatą.

⁹ Pagal šios išvados 7 išnašoje nurodytą Komisijos komunikatą.

¹⁰ Pagal šios išvados 7 išnašoje nurodytą Komisijos komunikatą.

6. Apeliaciniame skunde Komisija pabrėžia būtinybę nustatyti pinigines baudas, kurios turi būti skiriamos pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį atsižvelgiant ne tik į valstybės narės pažeidėjos mokumą, taigi, ir jos BVP, bet ir į jos institucinį svorį Sąjungoje. Anot Komisijos, 2018 m. lapkričio 14 d. Teisingumo Teismo sprendimu pripažintas negaliojančiu kriterijus, pagrįstas kiekvienos valstybės narės balsų Taryboje skaičiumi, turi būti pakeistas nauju kriterijumi, kuris veiktų kaip taisomoji priemonė taikant skaičiavimo metodą, pagrįstą tik BVP, tiek siekiant išlaikyti pusiausvyrą tarp valstybės narės pažeidėjos mokumo ir institucinio svorio, tiek išvengti, kad dėl per didelių skirtumų tarp kiekvienai valstybei narei priskirtų koeficientų neatsirastų nepagrįsto nevienodo vertinimo.

7. Atsiliepime į apeliacinį skundą Graikijos Respublika prašo Teisingumo Teismo atmesti apeliacinį skundą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas. Dėl Komisijos pasiūlytų piniginių baudų Graikijos Respublika mano, kad jos nėra nei pagrįstos, nei proporcingos. Vis dėlto jei Teisingumo Teismas mano, kad būtina bausti už įsipareigojimų neįvykdymą, Graikijos Respublika pritaria Komisijos nuomonei, kad koeficientas „n“ ir apskritai baudų dydis turi atitikti ne tik nagrinėjamos valstybės narės mokumą, bet ir jos institucinį svorį. Anot Graikijos Respublikos, į pastarąjį elementą būtų tinkamai atsižvelgiama taikant 2019 m. Komisijos komunikate nurodytą kriterijų, pagrįstą vietų skaičiumi Parlamente.

8. Teisingumo Teismas, taikydamas proceso organizavimo priemonę, paragino Komisiją ir Graikijos Respubliką raštu atsakyti į tam tikrus klausimus, susijusius su koeficiento „n“ nustatymo sąlygomis, pateiktomis 2019 m. komunikate.

9. Ši išvada susijusi tik su elementu, kurį sudaro įsipareigojimų nevykdančios valstybės narės institucinis svoris Sąjungoje (išreikštas būtent tokiai valstybei narei skirtų vietų skaičiumi Europos Parlamente), aktualumo klausimu, siekiant nustatyti proporcingas atgrasomąsias sankcijas.

II. Analizė

A. Koeficientas „n“ prieš priimant 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimą

1. 2005 m. komunikatas

10. Koeficientas „n“ pirmą kartą paminėtas 1997 m. vasario 28 d. Komisijos komunikate dėl baudų apskaičiavimo¹¹ (toliau – 1997 m. komunikatas). 2005 m. komunikatas buvo išplėstas vienkartinės sumos apskaičiavimu¹². Apibrėžtas kaip „fiksiuotas konkrečios valstybės koeficientas“¹³, koeficientas „n“ 2005 m. komunikate, kaip ir ankstesniame 1997 m. komunikate, buvo reglamentuojamas atskirame skyriuje „Atsižvelgimas į valstybės narės mokumą“¹⁴. Jo paskirtis yra susijusi su būtinybe užtikrinti atgrasančias ir veiksmingas baudas. Komisijos

¹¹ Komisijos komunikatas. Europos bendrijos steigimo sutarties (EB sutartis) 171 straipsnyje numatytų baudų apskaičiavimo metodas (OL C 63, 1997, p. 2). Šiuo komunikatu buvo paaiškintas ir papildytas 1996 m. birželio 5 d. Komisijos komunikatas – Europos bendrijos steigimo sutarties (EB sutartis) 171 straipsnyje numatytų baudų apskaičiavimo metodas – anksčiausias (OL C 242, 1996, p. 6), kuriame buvo nustatyti tik kai kurie orientaciniai baudų skaičiavimo kriterijai.

¹² Žr. 2005 m. komunikato 20 punktą.

¹³ Žr. 1997 m. komunikato 1 skyrių.

¹⁴ Kalbama apie 1997 m. komunikato 4 skyrių ir 2005 m. komunikato D skyrių.

požiūriu, naudojant šį koeficientą galima nustatyti pakankamai dideles baudą ir vienkartinę sumą, kad būtų galima sukelti valstybei narei tokį spaudimą, kad ji, viena vertus, nutrauktų pažeidimą¹⁵ ir, kita vertus, jo nekartotų¹⁶.

11. 2005 m. komunikate, kaip ir 1997 m. komunikate, koeficientas „n“ buvo apibrėžtas kaip „geometrinis vidurkis, apskaičiuojamas atsižvelgiant į valstybės narės [BVP] ir į jos turimų balsų Taryboje skaičių“. Jis buvo apskaičiuotas traukiant kvadratinę šaknį iš dviejų koeficientų, kurių pirmą sudaro atitinkamos valstybės narės (BVP) ir Liuksemburgo BVP santykis, o antrą – balsų, kuriuos kiekviena valstybė narė turėjo Taryboje, skaičiaus, kuris apskaičiuojamas EB sutarties 148 straipsnyje nustatytu būdu, ir Liuksemburgo balsų skaičiaus santykis¹⁷. Anot Komisijos, taikant šią formulę buvo galima gauti pagrįstą nuokrypį tarp kiekvienai valstybei narei priskirtų koeficientų nuo 0,36 iki 25,40¹⁸.

12. Komisija pasilieka teisę pritaikyti koeficientą „n“ reikšmingų nuokrypių atveju, atsižvelgdama į faktinę padėtį, arba pakeitus balsų svorį Taryboje, taip pat reguliariai pritaikyti tokį koeficientą, visų pirma atsižvelgdama į numatomą proporcingai tvaresnį naujų valstybių narių BVP didėjimą¹⁹. Taisyklės, pagal kurias atnaujinami duomenys kiekvienos valstybės narės BVP pokyčių ir infliacijos atveju, nurodytos 2010 m. komunikate²⁰. Remiantis šiuo paskutiniu komunikatu, nuo 2011 m. toks atnaujinimas buvo atliekamas kasmet²¹.

2. Jurisprudencija

13. Teisingumo Teismas nuo pat pradžių palankiai vertino Komisijos iniciatyvą parengti rekomendacijas dėl piniginių baudų, taikomų įsipareigojimų neįvykdymo atveju, apskaičiavimo tvarkos, ir pažymėjo, jog šios „orientacinės taisyklės“ padeda užtikrinti, kad Komisija elgtųsi skaidriai, prognozuojamai ir laikydamosi teisinio saugumo principo²². Todėl Teisingumo Teismas taip pat patvirtino principus, kuriais grindžiamos šios gairės, ir, remdamasis tuo, kas paaiškėjo iš Komisijos komunikatų, nustatė pagrindinius kriterijus, į kuriuos reikia atsižvelgti (pažeidimo trukmė, sunkumas ir atitinkamos valstybės narės mokumas) siekiant užtikrinti priverstinį pobūdį, atitikti aplinkybes ir piniginių baudų, kurios bus skiriamos siekiant užtikrinti vienodą ir veiksmingą Bendrijos teisės taikymą, proporcingumo padarytam pažeidimui sąlygą²³.

¹⁵ Vis dėlto bauda turi viršyti naudą, kurią valstybė narė gauna iš pažeidimo; žr. 1997 m. komunikato 4 skyrių ir 2005 m. komunikato 18 punktą.

¹⁶ 2005 m. komunikato 18 punktą.

¹⁷ Apskaičiuojama taikant šią formulę:
$$\frac{\text{BVP n}}{\text{BVP visok}} \times \frac{\text{Balsai n}}{\text{Balsai Liuk.}}$$
; žr. 2005 m. komunikato 18 punktą ir pastabą 18 puslapio apačioje. 1997 m. komunikate BVP ir kiekvienos valstybės narės balsų Taryboje skaičius buvo atitinkamai susiję su 15 valstybių narių mažesniu BVP ir minimaliu balsų skaičiumi.

¹⁸ Žr. 2005 m. komunikato 18.1 punktą.

¹⁹ Žr. 2005 m. komunikato 18.2 punktą.

²⁰ Žr. 2010 m. liepos 20 d. komunikatą (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ Paskutinį kartą, prieš priimant 2019 m. komunikatą, duomenys buvo patikslinti 2017 m. (OL C 431, 2017, p. 3). Savo 2011 m. komunikate (OL C 12, 2011, p. 1, 24 punktas) Komisija teigė, jog siūlomas sankcijas apskaičiuos tuo pačiu metodu, kuris nurodytas 2005 m. komunikate, remdamasi SESV 260 straipsnio 3 dalimi.

²² Žr. 2000 m. liepos 4 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-387/97, EU:C:2000:356, 87 punktas).

²³ Dėl baudos žr. 2000 m. liepos 4 d. sprendimą (C-387/97, EU:C:2000:356, 92 punktas) ir galiausiai 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 63 punktas); dėl vienkartinės sumos, be kita ko, žr. 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Pinigų plovimo prevencija)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 81 punktas) ir galiausiai 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 73 punktas).

14. Visų pirma dėl koeficiento „n“ pažymėtina, kad Teisingumo Teismas jau nuo pirmosios šio koeficiento formuluotės 1997 m. komunikate patvirtino jo tikslus ir nustatymo kriterijus, pabrėžęs, kad „Komisijos pasiūlymas, kuriame atsižvelgiama tiek į atitinkamos valstybės narės [BVP], tiek į jos turimų balsų skaičių Taryboje, yra tinkamas, nes jame atsižvelgiama į tos valstybės narės mokumą, kartu užtikrinant pagrįstą diferenciaciją tarp valstybių narių“²⁴. Kai kuriais atvejais, gana retai ir ne vėliau kaip 2009 m., perskaičiuodamas išipareigojimų neįvykdžiusiai valstybei narei skirtinos baudos sumą, atsižvelgdamas į savo išvadas dėl pažeidimo trukmės ir sunkumo, pats Teisingumo Teismas taikė dauginimo koeficientą, atitinkantį šiai valstybei narei Komisijos priskirtą koeficientą „n“²⁵, ir prireikus jį priderino, kad būtų atsižvelgta į naujausius duomenis, susijusius būtent su tos valstybės BVP pokyčiais²⁶. Apskritai gavęs išipareigojimų nevykdančių valstybių narių kritikos dėl jų mokumo vertinimo, kurį vykdo Komisija, arba nepaisydamas tokių skundų, Teisingumo Teismas nuolat pabrėžia būtinybę atsižvelgti į atitinkamos valstybės narės infliacijos ir BVP pokyčius „tą dieną, kai pradėtos nagrinėti faktinės aplinkybės Teisingumo Teisme“²⁷. Teisingumo Teismas taip pat atsižvelgė į sumažėjusį mokumą, kurį nurodė atitinkama valstybė narė ekonomikos krizės laikotarpiu²⁸.

B. 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimas

15. Kaip jau minėta, 2018 m. lapkričio 14 d. sprendime Teisingumo Teismas įvertino kvalifikuotosios daugumos balsavimo sistemos Taryboje pakeitimo poveikį nustatant koeficientą „n“ pagal 2005 m. komunikate pateiktas taisykles. Graikijos Respublika, Komisijos apskūsta Teisingumo Teismui, byloje, kurioje priimtas tas sprendimas, be kita ko, teigė, jog dėl šio pakeitimo, dėl kurio, kaip paaiškinta, apskaičiuojant kvalifikuotąją daugumą buvo pradėta taikyti dvigubos daugumos sistema vietoj ankstesnės balsų paskirstymo sistemos²⁹, valstybių narių, kurių gyventojų skaičius ir BVP yra panašūs, jos įtaka Taryboje smarkiai sumažėjo. Savo ruožtu Komisija teigė, jog toks balsų paskirstymas Taryboje, kaip buvo numatyta prieš reformą, ir toliau buvo pagrįstas lyginamasis standartas, nors jau „istorinis“, jau vien dėl to, kad jį naudojant buvo galima išlaikyti priimtina skirstymą tarp valstybių narių.

²⁴ Be kita ko, žr. 2000 m. liepos 4 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-387/97, EU:C:2000:356, 88 punktas), 2003 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-278/01, EU:C:2003:635, 59 punktas), 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 109 punktas), 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-496/09, EU:C:2011:740, 65 punktas). 2008 m. sausio 10 d. Sprendime *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, 48 punktas) Teisingumo Teismas patikslino, kad koeficiento „n“ nustatymo metodas yra tinkamas, ir pabrėžė, kad toks metodas yra „iš esmės“ tinkamas būdas atsižvelgti į atitinkamos valstybės narės mokumą.

²⁵ Žr. 2003 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-278/01, EU:C:2003:635, 59 ir 60 punktai), 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 110 punktas), 2006 m. kovo 14 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-177/04, EU:C:2006:173, 76 punktas), 2009 m. birželio 4 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-109/08, EU:C:2009:346, 43 punktas).

²⁶ Pavyzdžiui, žr. 2008 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, 49 punktas), kuriame Teisingumo Teismas padidino koeficientą, atitinkantį koeficientą „n“, priskirtą Portugalijos Respublikai.

²⁷ Be kita ko, žr. 2012 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-610/10, EU:C:2012:781, 131 punktas), 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-279/11, nepaskelbtas Rink., EU:C:2012:834, 78 ir 79 punktai), 2014 m. gruodžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-196/13, EU:C:2014:2407, 104 punktas), 2016 m. birželio 22 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-557/14, EU:C:2016:471, 78 punktas), 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-584/14, EU:C:2016:636, 81 punktas), 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-328/16, EU:C:2018:98, 101 punktas), 2020 m. kovo 12 d. Sprendimą *Komisija / Italija (Neteisėta pagalba viešbučių sektoriuje Sardinijoje)* (C-576/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:202, 158 ir 159 punktai) ir galiausiai 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 83 punktas).

²⁸ Be kita ko, žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-374/11, nepaskelbtas Rink., EU:C:2012:827, 44 punktas).

²⁹ ESS 16 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad nuo 2014 m. lapkričio 1 d. „kvalifikuotą[ja] balsų daugumą sudaro ne mažiau kaip 55 % Tarybos narių, kurių turi būti ne mažiau kaip penkiolika, atstovaujančių valstybėms narėms, kurių gyventojai sudaro ne mažiau kaip 65 % Sąjungos gyventojų“. Pagal 36 protokolo dėl pereinamojo laikotarpio nuostatų 3 straipsnio 2 dalį reforma galutinai įsigaliojo 2017 m. balandžio 1 d.

16. Remdamasis generalinio advokato M. Wathelet išvada³⁰ Teisingumo Teismas nustatė, kad naujojoje dvigubos balsų daugumos sistemoje nepateikta pakankamų kriterijų, kuriais remiantis būtų galima tinkamai nustatyti valstybių narių mokėjimo pajėgumą, todėl reikia remtis BVP kaip „svarbesniu veiksniu“³¹. Teisingumo Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad jo jurisprudencijoje nuo 2017 m. balandžio 1 d. buvo atsižvelgiama tik į atitinkamos valstybės narės BVP, taip toliau pabrėžiant jos ketinimą teikti pirmenybę tokiam parametrai nuo kvalifikuotosios daugumos Taryboje apskaičiavimo sistemos reformos pradžios³².

C. Koeficientas „n“ paskelbus 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimą

1. 2019 m. komunikatas

17. Vadovaudamasi generalinio advokato M. Wathelet išvadoje byloje, kurioje buvo priimtas 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimas³³, pateiktu pasiūlymu, Komisija priėmė 2019 m. komunikatą. Šiame komunikate ji paaiškino, kad tik dėl atitinkamos valstybės narės mokumo ir „institucinio svorio“ derinio, t. y. jos „savitos vertės Europos Sąjungos institucinėje sąrangoje“³⁴, galima užtikrinti pusiausvyrą tarp jos siūlomų sankcijų pažeidimų nagrinėjimo procedūrose atgrasomojo veiksmingumo ir proporcingumo, kaip nurodyta SESV 260 straipsnio 2 ir 3 dalyse. Anot Komisijos, tokios pusiausvyros išlaikyti nepavyktų, jei kaip vienintelis skaičiavimo elementas būtų naudojamas BVP, kuris būtų vienintelis parametras, išskirtinai atspindintis valstybių narių ekonominę dydį. Jei būtų naudojamas tik BVP, tai reikštų, kad būtent didžiausio ir mažiausio koeficientų „n“ skirtumas būtų tarp 55 ir 312 ir daugiau nei trečdaliui valstybių narių siūlomų sankcijų sumos būtų iš esmės padidintos³⁵. Taigi pagrindinis Komisijos tikslas 2019 m. yra išlaikyti siūlomų sankcijų sumas kuo panašesnių verčių į gautas taikant ankstesnę skaičiavimo būdą.

18. Remdamasi šiais argumentais Komisija pateikia naują koeficiento „n“ skaičiavimo metodą, kuriame atsižvelgiama į du elementus – BVP ir kiekvienos valstybės narės atstovams nustatytą vietų Europos Parlamente skaičių³⁶. Taikant šį naują skaičiavimo metodą kaip orientacinę vertę nebenaudojamas Liuksemburgo koeficientas „n“³⁷ – jis pakeičiamas abiejų naudojamų parametru (BVP ir atstovų Europos Parlamente skaičiaus) vidurkiu. Taigi koeficientas „n“ atitinka apskaičiuotą geometrinį vidurkį, ištraukus kvadratinę šaknį iš abiejų koeficientų sandaugos;

³⁰ Generalinio advokato M. Wathelet išvada byloje *Komisija / Graikija* (C-93/17, EU:C:2018:315, 137–140 punktai).

³¹ Žr. 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimo 139 ir 142 punktus.

³² Teisingumo Teismas mini 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-328/16, EU:C:2018:98) ir 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-251/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:358), nors nė vienu iš abiejų atvejų šalys neiškėlė kvalifikuotosios balsavimo daugumos Taryboje apskaičiavimo sistemos reformos poveikio klausimo, bent jau akivaizdžiai. Konkrečiai kalbant, pirmame iš dviejų sprendimų Teisingumo Teismas tik pažymėjo, kaip ir kitur, būtinybę atsižvelgti į atitinkamos valstybės narės pateiktus BVP pokyčių naujausius duomenis (žr. 2018 m. vasario 22 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-328/16, EU:C:2018:98, 101 punktą). Antrajame iš šių sprendimų ir kituose sprendimuose, paskelbtuose iki 2017 m. lapkričio 14 d. sprendimo, teiginys, jog vertinant atitinkamos valstybės narės mokumą turi būti atsižvelgta į šios valstybės BVP pokyčius, įgyja bendresnį pobūdį, nors aiškiai nenurodomas šio kriterijaus išimtinis pobūdis; taip pat žr. 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-251/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:358, 81 punktą) ir 2018 m. liepos 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-205/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:606, 63 punktą).

³³ C-93/17, EU:C:2018:315, 65 išnaša.

³⁴ Žr. 2019 m. komunikato 2 punktą, p. 2.

³⁵ Žr. 2019 m. komunikatą, p. 2.

³⁶ Kiek tai susiję su šia Europos Parlamento kadencija, Komisija nurodo 2018 m. birželio 28 d. Europos Vadovų Tarybos sprendimo (ES) 2018/937 3 straipsnį; žr. 2019 m. komunikatą, nurodytą 11 išnašoje.

³⁷ Šis pasirinkimas siekia laikotarpį, kai Liuksemburgas buvo ta šalis, kurios BVP buvo mažiausias iš visų valstybių narių.

pirmasis koeficientas yra nagrinėjamos valstybės narės BVP ir Sąjungos BVP vidurkio santykis³⁸, o antrasis – tos valstybės narės vietų Parlamente skaičiaus ir visų valstybių narių vietų skaičiaus santykis³⁹.

19. Vis dėlto Komisija teigia, kad naudojant naujus parametrus, bet jų nekeičiant, gaunama kur kas mažesnė koeficiento „n“ atskaitos vertė, nei naudotoji iki šiol. Komisijos manymu, siekiant užtikrinti, kad jos Teisingumo Teismui siūlomos sumos išliktų proporcingos ir pakankamai atgrasančios, apskaičiuojant atitinkamas standartines vienodo dydžio sumas būtina taikyti periodines baudas ir vienkartinės sumas, o apskaičiuojant valstybių narių minimalias vienkartinės sumas – korekcinį koeficientą 4,5⁴⁰.

20. Tokį skaičiavimo būdą Komisija taikė nuo 2019 m. komunikato paskelbimo dienos⁴¹.

2. Jurisprudencija

21. Po 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimo Teisingumo Teismas paskelbė devynis sprendimus, juose buvo paskirtos sankcijos, remiantis SESV 260 straipsnio 2 ar 3 dalimi. Pirmajame iš šių sprendimų Teisingumo Teismas tarp kriterijų, į kuriuos reikia atsižvelgti, siekiant užtikrinti periodinės baudos priverstinį pobūdį, mini tik nagrinėjamos valstybės narės mokumą ir nenurodo, kaip toks mokumas buvo įvertintas⁴². Kituose sprendimuose, kaip ir daugelyje ankstesnių, Teisingumo Teismas mini būtinybę siekiant įvertinti tokį mokumą atsižvelgti į atitinkamos valstybės narės BVP pokyčius, kuriuos ji pateikė tą dieną, kai Teisingumo Teismas nagrinėjo faktines bylos aplinkybes⁴³.

22. Svarbu pažymėti, kad tik bylose, kuriose buvo priimti pastarieji du Teisingumo Teismo sprendimai nagrinėjant apeliacinius skundus po 2019 m. komunikato datos⁴⁴, Komisijos siūlomų sankcijų koeficientas „n“ buvo apskaičiuojamas remiantis šiame komunikate nurodytu metodu. Visų pirma byloje *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės*

³⁸ Apskaičiuojama pagal šią formulę: $n = \frac{BVP_{valstybės\ narės}}{BVP_{Sąjunga}}$

³⁹ 2019 m. komunikate Komisija vadovavosi tuo, kad Sąjungoje buvo 28 valstybės narės.

⁴⁰ Taigi už kiekvieną dieną mokamų periodinių baudų standartinė vienodo dydžio suma buvo padidinta iki 690 EUR \times 4,5 = 3 105 EUR, vienkartinių sumų standartinė vienodo dydžio suma – iki 230 EUR \times 4,5 = 1 035 EUR, o minimali vienkartinė suma – iki 571 000 EUR \times 4,5 = 2 569 500 EUR.

⁴¹ Žr. 2019 m. komunikato 3 punktą, p. 3; Komisija pasilieka teisę peržiūrėti naująjį skaičiavimo būdą po 5 metų nuo jo priėmimo. Paskutinį kartą makroekonominiai duomenys, reikalingi koeficientui n apskaičiuoti, buvo atnaujinti 2021 m. balandžio 13 d. komunikate (OL C 129, 2021, p. 1), priimtame po Jungtinės Karalystės išstojimo.

⁴² Žr. 2019 m. liepos 8 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Spartieji tinklai)* (C-543/17, EU:C:2019:573, 83 ir 84 punktai).

⁴³ Žr. 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Derrybrien vėjo jėgainės)* (C-261/18, EU:C:2019:955, 124 punktas), 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija (Pinigų plovimo prevencija)* (C-549/18, EU:C:2020:563, 85 punktas; byloje, kurioje priimtas šis sprendimas, paskelbtoje prieš 2019 m. komunikato paskelbimo datą, Rumunija nurodė šį komunikatą, bet tik tam, kad užginčytų Komisijos siūlomą bazinę vienkartinę sumą, apskaičiuotą metodu, nurodytu 2005 m. komunikate; žr. 62 punktą), 2020 m. liepos 16 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Pinigų plovimo prevencija)* (C-550/18, EU:C:2020:564, 97 punktas), 2021 m. sausio 13 d. Sprendimą *Komisija / Slovėnija (FPRD II)* (C-628/18, EU:C:2021:1, 85 punktas; byloje, kurioje priimtas šis sprendimas ir kuri taip pat buvo paskelbta prieš 2019 m. komunikato paskelbimo datą, Slovėnija nurodė 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimą, siekdama užginčyti 2005 m. komunikate apskaičiuotą koeficientą „n“, ir prašė Teisingumo Teismo taikyti 2019 m. komunikate, 62 punkte, nurodytą koeficientą), 2020 m. vasario 27 d. Sprendimą *Komisija / Graikija (Tarša nitratais)* (C-298/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:133, 53 punktas), 2020 m. kovo 12 d. Sprendimą *Komisija / Italija (Neteisėta pagalba viešbučių sektoriui Sardinijoje)* (C-576/18, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:202, 158 punktas), 2020 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (Pajamos, susijusios su užsienyje esančiu nekilnojamuoju turtu)* (C-842/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:915, 58 punktas) ir 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 83 punktas).

⁴⁴ Kalbama apie 2020 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (Pajamos, susijusios su užsienyje esančiu nekilnojamuoju turtu)* (C-842/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:915) dėl Komisijos apeliacinio skundo, pateikto 2019 m. lapkričio 19 d., ir 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138) dėl Komisijos apeliacinio skundo, pateikto 2019 m. rugsėjo 4 d.

sritis)⁴⁵, kurioje 2021 m. vasario 25 d. buvo priimtas sprendimas dėl apeliacinio skundo pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, Ispanijos Karalystė tiesiogiai išklė skaičiavimo metodo, nurodyto 2019 m. komunikate, pagrįstumo klausimą ir teigė, kad dėl jai komunikate suteikto koeficiento pagal mokumą atsidūrė ketvirtoje vietoje tarp valstybių narių, bet jeigu jos mokumas būtų apskaičiuotas remiantis tik BVP, būtų keturioliktoje vietoje⁴⁶. Kaip minėta, Teisingumo Teismas aiškiai neatsakė į šį klausimą.

D. Dėl Teisingumo Teismo veiksmų laisvės nustatant pinigines baudas, skiriamas įsipareigojimų neįvykdymo atveju

23. Šiame etape primintina, kad Teisingumo Teismas turi plačią diskreciją sprendžiant, ar reikia skirti pinigines baudas valstybei narei pažeidėjai, ir nustatant tokių baudų sumą ir dydį. SESV 260 straipsnyje nenumatyta jokie šios diskrecijos įgyvendinimo įpareigojimo, išskyrus pareigą neviršyti Komisijos pasiūlytos sumos vykstant pažeidimų procedūroms pagal šio straipsnio 3 dalį⁴⁷, kuriame nurodyti tik skiriamų sankcijų tipai.

24. Nuo pat pirmųjų savo sprendimų, susijusių su EB sutarties 171 straipsnio 2 dalies trečios pastraipos (tapusios EB sutarties 228 straipsnio 2 dalimi, vėliau – SESV 260 straipsnio 2 dalimi) aiškinimu, Teisingumo Teismas pirmiausia pabrėžia Komisijos suformuluotų pasiūlymų neprivalomąjį pobūdį, nes jie tėra „naudinga gairė“⁴⁸ išlaikant galimybę tiek spręsti, ar skirti sankcijas, nesant Komisijos pasiūlymo šiuo klausimu⁴⁹, ar jų neskirti, jei toks Komisijos sprendimas buvo pateiktas⁵⁰, ar jas pakeisti sumažinant arba padidinant⁵¹ Komisijos siūlomą sumą, ar pritaikyti jų surinkimo tvarką prie kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybių, visų pirma pagal baudos periodiškumą, fiksuotą ar mažėjančią sumą⁵² ir mokėjimo dieną⁵³.

25. Antra, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad jis nėra saistomas Komisijos komunikatuose numatytų gairių⁵⁴, ir, kaip minėta, pabrėžė šios veiklos nuspėjamumo, skaidrumo ir teisinio aiškumo lygio svarbą. Dėl baudos nustatymo tvarkos Teisingumo Teismas kelis kartus yra pažymėjęs, kad būtent jis, įgyvendindamas savo diskreciją, turi nustatyti sankciją „taip, kad, pirma, ji atitiktų aplinkybes ir, antra, būtų proporcinga konstatuotam įsipareigojimų

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

⁴⁶ Žr. 2021 m. vasario 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)* (C-658/19, EU:C:2021:138, 49 punktą).

⁴⁷ Žr. SESV 260 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą.

⁴⁸ Be kita ko, žr. 2000 m. liepos 4 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-387/97, EU:C:2000:356, 41 punktą), 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 103 punktą), 2008 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, 34 punktą), 2008 m. gruodžio 9 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-121/07, EU:C:2008:695, 61 punktą) ir neseniai priimtą 2020 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (Pajamos, susijusios su užsienyje esančiu nekilnojamoju turtu)* (C-842/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:915, 64 punktą).

⁴⁹ Be kita ko, žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 90 punktą) ir 2007 m. liepos 18 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-503/04, EU:C:2007:432, 22 punktą).

⁵⁰ Žr. 2008 m. gruodžio 9 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Iš naujausių pavyzdžių žr. 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Airija (Derrybrien vėjo jėgainės)* (C-261/18, EU:C:2019:955, 99 ir 134 punktai).

⁵² Be kita ko, žr. 2003 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-278/01, EU:C:2003:635, 44 ir 45 punktai) ir 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 111 punktą).

⁵³ Žr. 2009 m. liepos 9 d. Sprendimą *Komisija / Graikija* (C-369/07, EU:C:2009:428, 125 punktą).

⁵⁴ Be kita ko, žr. 2014 m. gegužės 13 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-184/11, EU:C:2014:316, 61 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija) ir neseniai priimtą 2020 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Komisija / Belgija (Pajamos, susijusios su užsienyje esančiu nekilnojamoju turtu)* (C-842/19, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:915, 64 punktą).

neįvykdymui bei atitinkamos valstybės narės mokumui⁵⁵. Dėl vienkartinės sumos Teisingumo Teismas nurodė, kad tiek įpareigojimas sumokėti sankciją, tiek šios sumos galimo dydžio nustatymas „turi priklausyti nuo visų svarbių veiksnių, susijusių ir su konstatuoto pažeidimo ypatybėmis, ir su atitinkamos valstybės narės“, prieš kurią pradėta procedūra, elgesiu⁵⁶. Vadovaujantis šiomis gairėmis, kriterijai, kuriais Teisingumo Teismas remiasi nustatydamas konkrečią baudos sumą ir vienkartinę sumą, yra, kaip minėta, įsipareigojimų neįvykdymo rimtumo laipsnis, jo trukmė ir valstybės narės mokumas, atsižvelgiant į visas svarbias konkretaus atvejo aplinkybes⁵⁷. Apskritai Teisingumo Teismas nurodė, kad „[i]pareigojimo sumokėti periodinę baudą ir (arba) vienkartinę sumą tikslas yra sukelti valstybei narei ekonominį spaudimą, kuris ją paskatintų nutraukti nustatytą įsipareigojimų nevykdymą. Todėl skirtinos piniginės sankcijos turi būti nustatomos pagal atitinkamos valstybės narės elgesiui pakeisti būtino įtikinimo laipsnį“⁵⁸.

26. Apskaičiuojant sankcijų sumas taikomi įvairūs koeficientai, įskaitant atitinkamos valstybės narės mokumą, nes jais galima užtikrinti, kad sankcijos būtų pakankamai atgrasančios, todėl Teisingumo Teismas tai atlieka savo nuožiūra⁵⁹.

27. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas neprivalo taikyti nei Komisijos siūlomų koeficientų, apskaičiuotų pagal koeficientą „n“, nei Komisijos komunikatuose nustatyto skaičiavimo metodo, nors taip jau yra daręs anksčiau⁶⁰. Teisingumo Teismas taip pat neprivalo turėti pozicijos dėl šio metodo teisėtumo arba dėl to, ar Komisija jį taiko tinkamai. Vadinasi, šioje byloje, kaip jau nustatyta 2021 m. vasario 25 d. Sprendime *Komisija / Ispanija (Asmens duomenų direktyva – baudžiamosios teisės sritis)*⁶¹, Teisingumo Teismas gali nuspręsti nepriimti sprendimo dėl veiksnio, kurį sudaro valstybės narės, kuriai svarbus koeficiento „n“ nustatymas, „institucinis svoris“, tinkamumo ir 2019 m. komunikate nustatyto kriterijaus tinkamumo atspindėti šį veiksnių, nepaisant aiškaus Komisijos raginimo tai padaryti.

28. Paskesnės pastabos pateikiamos tam atvejui, jei Teisingumo Teismas nuspręstų priimti sprendimą.

E. Kiekvienai valstybei narei skirtų vietų Europos Parlamente skaičius kaip kriterijus, atspindintis valstybės narės „institucinį svorį“

29. Skirtingai nuo kitų koeficientų, kurie naudojami apskaičiuojant Komisijos siūlomas sankcijas pagal SESV 260 straipsnį, koeficientas „n“ yra subjektyvus ir nepriklauso nuo nagrinėjamo įsipareigojimo neįvykdymo ypatybių. Dar nuo 1997 m. komunikato, Komisijos nuomone, kaip minėta, buvo būtina šį koeficientą apskaičiuoti atsižvelgiant į atitinkamos valstybės narės ekonominį ir politinį svorį, kurį atspindi abu koeficientai, sudaryti iš BVP ir tos valstybės narės balsų skaičiaus, taikant vadinamąją balsų paskirstymo sistemą. Siekiant apskaičiuoti kvalifikuotąją

⁵⁵ Visų pirma 2005 m. liepos 12 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 103 punktas), 2006 m. kovo 14 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija* (C-177/04, EU:C:2006:173, 61 punktas) ir 2008 m. sausio 10 d. Sprendimas *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, 38 punktas).

⁵⁶ Be kita ko, žr. 2014 m. gegužės 13 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-184/11, EU:C:2014:316, 60 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁵⁷ Žr. šios išvados 23 išnašą.

⁵⁸ Žr. cituojamo 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, 91 punktas), 2006 m. kovo 14 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-177/04, EU:C:2006:173, 60 punktas) ir 2008 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-70/06, EU:C:2008:3, 35 punktas).

⁵⁹ Dėl trukmės koeficiento, be kita ko, žr. 2006 m. kovo 14 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-177/04, EU:C:2006:173, 71 punktas).

⁶⁰ Žr. šios išvados 14 punktą.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

daugumą Taryboje, tokioje sistemoje buvo numatyta kiekvienai valstybei narei priskirti įprastą balsų paketą, tiesiogiai numatytą Sutartyse ir iš esmės proporcingą tos valstybės narės demografiniam svoriui, pagal „kvadratine šaknimi“ nustatytą kriterijų, pagal kurį kiekvienai valstybei narei buvo paskirtas balsų skaičius, ne visai proporcingas jos gyventojų skaičiui, o priskirtų balsų ir gyventojų skaičiaus santykis buvo palankesnis mažesnėms valstybėms narėms.

30. Pranešime spaudai, paskelbtame priėmus 1997 m. komunikatą⁶², Komisija pabrėžė, kad buvo atsižvelgta į balsų skaičių Taryboje, siekiant užtikrinti baudos dydžio proporcingumą, nes šis kriterijus gali atspindėti kiekvienos valstybės narės įtaką nustatant pažeistą Bendrijos standartą. Šiuo požiūriu valstybės narės pažeidėjos „institucinis svoris“, siekiant nustatyti koeficientą „n“, buvo kaip nors susijęs su jos įtaka sprendimų priėmimo procesuose, nors jis yra apytikslis ir netobulas⁶³.

31. Tokio ryšio, neišvengusio kritikos⁶⁴, Komisijos pasiūlytame naujajame skaičiavimo metode išvelgti nepavyksta. Nors 2019 m. komunikate Komisija tvirtina, kad naudojant naująjį kriterijų, pagrįstą kiekvienai valstybei narei skirtų vietų Europos Parlamente skaičiumi, „tinkamiausiai atsižvelgiama į valstybių narių institucinį svorį, kuris šiuo metu nustatytas ES sutartyse“, šis kriterijus yra aiškiai netinkamas, siekiant atsiskaityti už įtaką, kuria kiekviena valstybė narė gali pasinaudoti priimant sprendimus Sąjungoje.

32. Iš tiesų, kaip teisingai pabrėžiama akademinėje doktrinoje, kiekvienoje valstybėje narėje išrinkti Europos Parlamento nariai yra ne valstybių narių, o Sąjungos piliečių atstovai, kaip nustatyta ESS 14 straipsnio 2 dalyje, ir jiems atstovauja pagal priklausomybę frakcijoms, todėl jų balsai Parlamente, susumuoti pagal tą priklausomybę, apskritai beveik neatspindi valstybės narės „rinkimų“ pozicijos Sąjungos teisėkūros derybose⁶⁵.

⁶² 1997 m. sausio 8 d. IP/97/5.

⁶³ Pagal tam tikrą lygtį, pagal kurią didesnis potencialas paveikti tokius procesus atitinka didesnę atsakomybę pažeidimo atveju (kad Komisijos pasiūlyta formulė būtų faktiškai išspręsta, didesnę balsų skaičių turinčioms valstybėms narėms nustatomas didesnis koeficientas nei toks, kokį būtų galima gauti atsižvelgiant tik į BVP).

⁶⁴ Dėl kritikos žr. generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-387/97, EU:C:1999:455, 40 išnaša) ir generalinio advokato N. Fennelly išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-197/98, EU:C:1999:597, 38–41 punktai). N. Fennelly pabrėžė, kad balsų paskirstymu pagrįstas kriterijus yra netinkamas, nes jis daugiausia yra politinio susitarimo rezultatas, siekiant atsakyti už valstybės narės pažeidėjos mokumą, ir kad toks kriterijus yra netinkamas tada, kai pažeistos normos nebuvo priimtos kvalifikuotąja balsų dauguma. Be to, akademinėje doktrinoje atsirado teiginių, kad ne visi įsipareigojimų nevykdymo atvejai būtinai ir išimtinai yra susiję su antrinės teisės aktais (šiuo klausimu žr. Adam, R., „Peso istituzionale degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei“, *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, 2019 m. birželio mėn., p. 9); šiuo klausimu taip pat žr. Kornezov, A., „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*, t. 20, Nr. 3, 2014, p. 329, Condinanzi, M. Ir Amalfitano, C., „La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona“, *Federalismi.it*, 2019–2020, p. 238 ir 239. Be to, akademinėje doktrinoje kaip pernelyg sudėtingas buvo sukritikuotas Komisijos pasiūlytas koeficiento „n“ skaičiavimas, kurio rezultatai netinkamai atspindi faktinį valstybių narių mokumą, todėl kyla rizika, kad bus pervertintas neturtingesnių valstybių mokumas ir nepakankamai įvertintas turtingesnių valstybių mokumas, žr. konkrečiai Kilbey, I., „The Interpretation of Article 260(2) TFEU“, *EL Rev.*, 2010, p. 370 ir Borzsak, L., „Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?“, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, p. 235. Galiausiai pažymiu, jog Teisingumo Teismas nurodė, kad kiekvienas politinis aspektas yra nereikšmingas vykstant teismo procesui, skirtam patvirtinti, jog nebuvo įvykdytas sprendimas dėl įsipareigojimų neįvykdymo (žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 90 punktas)). Toks teiginys, kuris galioja ir kalbant apie sprendimą paskirti piniginę baudą atlikus tokį patvirtinimą, prieštarauja viskam, kaip teisingai pabrėžiama akademinėje doktrinoje, nes naudojant kriterijus kyla rizika, kad tokios sankcijos lygis bent iš dalies priklausys nuo tokio pobūdžio svarstymų; žr. Jack, B., „Enforcing Member State Compliance with ES Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties“, *Journal of Environmental Law*, 2011, p. 90 ir paskesni.

⁶⁵ Adam, R., *op. cit.*, p. 8.

F. Valstybių narių „institucinio svorio“ reikšmė nustatant koeficientą „n“

33. Apskritai reikėtų kelti klausimą, ar, kaip teigia Komisija, reikia valstybės narės pažeidėjos mokumo vertinimo, siekiant užtikrinti skiriamų sankcijų atgrasomąjį pobūdį, ir ar būtinai reikia atsižvelgti į jos „institucinį svorį“.

34. Tokį metodą, kuriame, siekiant apskaičiuoti koeficientą „n“, be kita ko, atsižvelgiama į valstybės narės pažeidėjos Taryboje turimą balsų skaičių per kvalifikuotosios daugumos balsavimą, Teisingumo Teismas, kaip minėta, laikė „tinkamu“, siekiant užtikrinti Komisijos siūlomų sankcijų atgrasomąjį pobūdį ir proporcingumą. Vis dėlto toks sprendimas nereiškia, kaip, atrodo, tvirtina Komisija, kad Teisingumo Teismas laikė absoliučia būtinybe įvertinti ne tik valstybės narės pažeidėjos „institucinį svorį“, bet ir mokumą ar kad jis iš anksto laikė netinkamu skaičiavimą tik pagal BVP metodą. Atvirkščiai, net ir galiojant koeficiento „n“ skaičiavimo metodui, pagrįstam balsų paskirstymo sistema, Teisingumo Teismas nuolat priminė esminį poreikį įvertinti mokumą pagal naujausias BVP vertes, ir pripažino netinkama naują kvalifikuotosios daugumos skaičiavimo sistemą, taigi toli gražu neteigė, kad būtina nustatyti pakaitinį kriterijų, kuris atspindėtų atitinkamos valstybės narės „institucinį svorį“, o tik laikė BVP svarbiausiu kriterijumi⁶⁶.

35. Savo ruožtu manau, kad siekiant nustatyti sankcijas, kurios būtų pakankamai atgrasančios nagrinėjant bylas pagal SESV 260 straipsnį, nebūtinai reikia atsižvelgti į kitus parametrus nei BVP (paprastas, vienam gyventojui ar lyginamasis), nes jau pats savaime BVP yra tinkamas atitinkamos valstybės narės mokumo požymis. Visų pirma nemanau, kad siekiant šio tikslo reikėtų atsižvelgti į tokios valstybės narės „institucinį svorį“ Sąjungoje, suprantamą kaip įtaka, kuria ši valstybė narė gali pasinaudoti priimant sprendimus, arba, bendriau ir abstrakčiau, kaip jos „savita vertė“ Sąjungos institucinėje sąrangoje⁶⁷. Iš tiesų toks kriterijus neturi reikšmės nustatant piniginių baudų, kurios skiriamos valstybei narei pažeidėjai, sumą tiek, kad būtų užtikrinamas pakankamas spaudimas, siekiant priversti tokią valstybę pakeisti savo elgesį (esamą ir būsimą).

36. Vis dėlto, panagrinėjus atidžiau, galima teigti, kad, kaip matyti iš 2019 m. komunikato (žr. šios išvados 17 punktą) ir iš Teisingumo Teismui pateiktų paaiškinimų atsakant į raštu pateiktus jo klausimus, Komisija vis dar mano, kad svarbu derinti BVP su kriterijumi, kurį naudojant galima pakeisti valstybių narių „institucinį svorį“ Sąjungoje iš esmės, jei ne išimtinai, į tikslą išlaikyti kiekvienai iš valstybių narių taikomų koeficientų skirtumą, kuris „ir toliau galėtų būtų pagrįstas“⁶⁸. Kita vertus, dėl tokio susirūpinimo, bendrai siejamo su būtinybe užtikrinti vienodą požiūrį į valstybes nares⁶⁹, Komisija į naują skaičiavimo metodą įtraukė koregavimo koeficientą, lygų 4,5, kurį galima paaiškinti tik būtinybe suvienodinti sumas, gautas taikant faktinius koeficientus „n“, kurie vertinami kaip nepakankamai atgrasantys, palyginti su siūlytais anksčiau, tarp jų išlaikant pastovų skirtumą.

⁶⁶ Pažymėtina, kad 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimo 142 punkto vertimas į italų kalbą („reikia remtis tos valstybės narės BVP kaip pagrindiniu veiksniu“) yra nutolęs tiek nuo teksto graikų kalba, kuriuo remiamasi (procesos kalba: „ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους“), tiek nuo teksto prancūzų kalba (dokumento originalo kalba: „il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur predominant“) – abu yra mažiau privalomi.

⁶⁷ Šiuo požiūriu žr. 2019 m. komunikatą, p. 2.

⁶⁸ Toks susirūpinimas taip pat yra pagrindinė priežastis, dėl kurios Komisija nuo 1997 m. komunikato paskelbimo iki 2018 m. lapkričio 14 d. sprendimo į koeficiento „n“ skaičiavimą įtraukė balsų Taryboje skaičių; taip pat tai yra priežastis, dėl kurios Teisingumo Teismas patvirtino tokį skaičiavimo metodą.

⁶⁹ Net jeigu būtų ginčijama, ar reiškia skirtingą požiūrį tai, kad už identišką ar panašų pažeidimą buvo paskirta visiškai kitokia pinigine bausme, kai tokia sankcija yra iš tikrųjų proporcinga, be kita ko, valstybės narės pažeidėjos mokumui.

37. Šiuo atžvilgiu tik pažymėsiu, jog tikslas palaikyti tam tikrą skirtingoms valstybėms narėms taikomų koeficientų proporcingumą gali būti pasiektas taikant kitokius būdus nei iki šiol, pavyzdžiui, nurodant BVP vienam gyventojui, o ne „lyginamąjį“ BVP⁷⁰, t. y. pagrįstą gyventojų kriterijumi, kurį naudojant galima įvertinti rezultatų, gautų atsižvelgiant į paprastą ar lyginamąjį BVP, santykinumą⁷¹.

III. Išvada

38. Atsižvelgdamas į išdėstytus samprotavimus, Teisingumo Teismui siūlau, kai, jo manymu, tikslinga priimti sprendimą dėl koeficiento „n“ nustatymo kriterijaus, kurį sudaro kiekvienai valstybei narei skirtų vietų Europos Parlamente skaičius, paskelbti tokį kriterijų netinkamu valstybės narės pažeidėjos mokumui atspindėti, siekiant nustatyti sankcijas, kurios būtų ir atgrasančios, ir proporcingos, ir šiuo tikslu patvirtinti, kad reikšmingas yra kriterijus, pagrįstas valstybės narės pažeidėjos bendruoju vidaus produktu.

⁷⁰ Anksčiau buvo vertinama pagal „neturtingiausios“ valstybės narės BVP, dabar – pagal Sąjungos BVP vidurkį.

⁷¹ Dėl alternatyvių skaičiavimo metodų pavyzdžių žr. Kilbey, L., *op. cit.*, p. 378 ir 379; Borzsak, L., *op. cit.*, p. 258 ir 259; Kornezov, A., *op. cit.*, p. 327.