



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
GIOVANNI PITRUZZELLA
prednesené 1. júla 2021¹

Vec C-51/20

**Európska komisia
proti**

Helénskej republike

„Nesplnenie povinnosti – Žaloba podľa článku 260 ZFEÚ – Peňažné sankcie –
Metóda výpočtu – Faktor „n“ – Zohľadnenie inštitucionálnej váhy členského štátu“

I. Úvod

1. Podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ ak Európska komisia usúdi, že členský štát neprijal potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku o nesplnení povinnosti prijatému podľa odseku 1 toho istého článku, môže sa obrátiť na Súdny dvor, aby uvedenému členskému štátu uložil peňažné sankcie spočívajúce v platbe penále alebo paušálnej pokuty, pričom cieľom penále je sankcionovať pokračovanie v porušení povinnosti po vyhlásení rozsudku, ktorým sa určilo nesplnenie povinnosti, a cieľom paušálnej pokuty je prinútiť členský štát k tomu, aby porušenie nezopakoval.² Komisia vo svojej žalobe, ktorú podala proti členskému štátu na Súdny dvor na základe článku 260 ods. 2 ZFEÚ, spresňuje výšku týchto sankcií, ktorú považuje za primeranú okolnostiam. Na určenie tejto sumy používa metódu výpočtu uvedenú naposledy v oznámení z 12. decembra 2005³ (ďalej len „oznámenie z roku 2005“). Táto metóda výpočtu zohľadňuje spolu s inými skutočnosťami, akými sú závažnosť a dĺžka trvania porušenia, platobnú schopnosť dotknutého členského štátu vyjadrenú v tzv. faktore „n“. Ako bude zrejme neskôr, výpočet faktora „n“ sa pôvodne zakladal na dvoch zložkách, a to na jednej strane na hrubom domácom produkte (HDP) dotknutého členského štátu a na druhej strane na počte hlasov, ktorými tento štát disponuje v Rade pri hlasovaní kvalifikovanou väčšinou. Po tom, čo 1. apríla 2017 nadobudol účinnosť nový systém výpočtu kvalifikovanej väčšiny v Rade stanovený v článku 16 ods. 4 ZEÚ, Súdny dvor v rozsudku zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko⁴ (ďalej len „rozsudok zo 14. novembra 2018“), konštatoval, že pravidlo dvojitej väčšiny, na ktorom je založený tento

¹ Jazyk prednesu: taliančina.

² Podľa ustálenej judikatúry je uloženie penále v zásade odôvodnené len vtedy, ak nesplnenie povinnosti spočívajúce v nevykonaní rozsudku, ktorý mu predchádza, trvá až do posúdenia skutkových okolností Súdny dvorom, pozri okrem iného rozsudok z 31. mája 2018, Komisia/Taliansko (C-251/17, neuvverejnený, EU:C:2018:358, bod 64). O možnosti spojiť oba druhy sankcií, penále a paušálnej pokuty v tom istom rozsudku vzhľadom na odlišné a navzájom sa dopĺňajúce ciele týchto sankcií pozri rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, body 80 až 86).

³ Oznámenie Komisie – Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES, SEC(2005) 1658 (Ú. v. EÚ C 126, 2007, s. 15). Toto oznámenie Komisia rozšírila po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy na konania upravené článkom 260 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle oznámenie Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Ú. v. EÚ C 12, 15.1.2011, s. 1, bod 4).

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

systém, sa nemôže priamo uplatniť na mechanizmus výpočtu sankcií, ktoré sa majú uložiť členským štátom v rámci konaní o nesplnení povinnosti, a nemôže teda nahradiť predchádzajúci systém váženia hlasov, na ktorom sa dovtedy zakladal výpočet faktora „n“. Komisia teda v roku 2019 prijala nové oznámenie⁵ (ďalej len „oznámenie z roku 2019“), ktorým zmenila zložku faktora „n“ nesúvisiacu s HDP, pričom v podstate nahradila kritérium pozostávajúce z počtu hlasov v Rade odlišným kritériom počtu kresiel pridelených každému členskému štátu pre jeho zástupcov v Európskom parlamente.

2. Sumy sankcií, ktoré Komisia navrhuje Súdnemu dvoru uložiť Helénskej republike v rámci tejto žaloby podanej podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ, boli určené uplatnením tejto novej metódy výpočtu faktora „n“.

3. Touto žalobou Komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Helénska republika si tým, že neprijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozsudku z 9. novembra 2017, Komisia/Grécko⁶ (ďalej len „rozsudok o nesplnení povinnosti“), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Komisia tiež navrhuje, aby Súdny dvor uložil Helénskej republike povinnosť zaplatiť jednak denné penále vo výške 26 697,89 eura odo dňa vyhlásenia rozsudku v tejto veci až do úplného vykonania rozsudku o nesplnení povinnosti a jednak paušálnu pokutu, ktorej výška vyplýva z vynásobenia dennej sumy 3 709,23 eura počtom dní, ktoré uplynuli odo dňa vyhlásenia uvedeného rozsudku do dňa, kedy došlo k náprave porušenia, alebo, pokiaľ k náprave nedôjde, do dňa, kedy bude vyhlásený rozsudok v tejto veci. Komisia napokon navrhuje, aby Súdny dvor uložil Helénskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

4. Komisia vo svojej žalobe uvádza, že v súlade s metódou výpočtu stanovenou v oznámení z roku 2005 sa penále, ktoré má podľa jej návrhu Súdny dvor uložiť Helénskej republike za každý deň omeškania s vykonaním rozsudku o nesplnení povinnosti, vypočíta tak, že sa paušálna suma s jednotným základom stanoveným na 3 116 eur⁷ vynásobí koeficientom závažnosti rovným číslu 7 – stanoveným s prihliadnutím na dôležitosť ustanovení práva Únie, ktoré boli porušené, na dôsledky tohto nesplnenia povinností na verejné a súkromné záujmy, na posúdenie vo vzťahu k porovnateľným nesplneniam povinnosti a na iné poľahčujúce alebo priťažujúce okolnosti – a koeficientom trvania rovným číslu 2,4, zodpovedajúcim 24 mesiacom, ktoré uplynuli od 9. novembra 2017 – dátumu vyhlásenia rozsudku o nesplnení povinnosti, do 27. novembra 2019 – dátumu, kedy sa Komisia obrátila na Súdny dvor. Takto získaná suma bola vynásobená faktorom „n“ vypočítaným podľa metódy uvedenej v oznámení z roku 2019, ktorý bol pre Helénsku republiku stanovený na 0,51.⁸

5. Pokiaľ ide o paušálnu pokutu, Komisia uvádza, že v súlade s metódou výpočtu stanovenou v oznámení z roku 2005 bola jej výška určená dennou sumou zodpovedajúcou paušálnej sume s jednotným základom stanoveným na 1 039 eur⁹, vynásobeným koeficientom závažnosti rovným číslu 7 a faktorom „n“ stanoveným na 0,51. Podľa návrhu Komisie celková výška paušálnej pokuty pre Helénsku republiku nemá byť nižšia ako minimálna suma, ktorá je pre členský štát stanovená na 135 820 824,35 eura.¹⁰

⁵ Oznámenie Komisie – Úprava metódy výpočtu paušálnej pokuty a denného penále, ktoré Komisia navrhuje v rámci postupu v prípade nesplnenia povinnosti vedeného na Súdnom dvore Európskej únie (Ú. v. EÚ C 70, 2019, s. 1).

⁶ C-481/16, neuverejnený, EÚ:C:2017:845.

⁷ Oznámenie Komisie – Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti z 13. septembra 2019 (Ú. v. EÚ C 309, 2019, s. 1).

⁸ V súlade s oznámením Komisie uvedeným v poznámke pod čiarou 7.

⁹ V súlade s oznámením Komisie uvedeným v poznámke pod čiarou 7.

¹⁰ V súlade s oznámením Komisie uvedeným v poznámke pod čiarou 7.

6. Komisia vo svojej žalobe trvá na potrebe stanoviť peňažné sankcie, ktoré sa majú uložiť podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ, s prihliadnutím nielen na platobnú schopnosť členského štátu, ktorý si nespĺnil povinnosť, a teda na jeho HDP, ale aj na inštitucionálnu váhu, ktorý má v rámci Únie. Podľa Komisie sa kritérium, ktoré Súdny dvor vyhlásil za neplatné vo svojom rozsudku zo 14. novembra 2018, založené na počte hlasov každého členského štátu v Rade, musí nahradiť novým kritériom, ktoré napráva uplatnenie metódy výpočtu založenej len na HDP s cieľom jednak zachovať rovnováhu medzi platobnou schopnosťou a inštitucionálnou váhou členského štátu, ktorý si nespĺnil svoju povinnosť, a jednak zabrániť tomu, aby neprimerané rozdiely medzi koeficientmi pridelenými každému členskému štátu vytvárali neodôvodnenú nerovnosť zaobchádzania.

7. Helénska republika vo svojom vyjadrení k žalobe navrhuje, aby Súdny dvor zamietol žalobu a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania. Pokiaľ ide o peňažné sankcie navrhované Komisiou, Helénska republika sa domnieva, že nie sú ani odôvodnené, ani primerané. V prípade, že by Súdny dvor predsa považoval za potrebné sankcionovať nesplnenie povinnosti, Helénska republika súhlasí s Komisiou, že faktor „n“ a vo všeobecnosti výška sankcií musia odrážať nielen hospodársku schopnosť dotknutého členského štátu, ale aj jeho inštitucionálnu váhu. Podľa Helénskej republiky kritérium, ktoré Komisia prijala v oznámení z roku 2019, založené na počte kresiel v Parlamente, umožňuje túto inštitucionálnu váhu riadne zohľadniť.

8. Súdny dvor v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania vyzval Komisiu a Helénsku republiku, aby písomne odpovedali na niektoré otázky týkajúce sa okrem iného spôsobov určenia faktora „n“, ako sú uvedené v oznámení z roku 2019.

9. Tieto návrhy sa týkajú výlučne otázky relevantnosti prvku pozostávajúceho z inštitucionálnej váhy dotknutého členského štátu v Únii, konkrétne vyjadrenej počtom kresiel v Európskom parlamente pridelených tomuto členskému štátu, na účely uloženia odrádzajúcich a primeraných sankcií.

II. Analýza

A. Faktor „n“ pred rozsudkom zo 14. novembra 2018

1. Oznámenie z roku 2005

10. Faktor „n“ sa prvýkrát objavil v oznámení Komisie z 28. februára 1997 o výpočte penále¹¹ (ďalej len „oznámenie z roku 1997“). Oznámenie z roku 2005 rozšírilo jeho uplatnenie aj na výpočet paušálnej pokuty.¹² Faktor „n“, definovaný ako „fixný faktor na krajinu“¹³, bol v oznámení z roku 2005 rovnako ako predtým v oznámení z roku 1997 upravený v samostatnej časti nazvanej „Zohľadnenie platobnej schopnosti dotknutého členského štátu“¹⁴. Jeho účel súvisí s požiadavkou zabezpečiť odrádzajúci účinok sankcie. Z pohľadu Komisie tento faktor umožňuje stanoviť penále

¹¹ Oznámenie Komisie – Metóda výpočtu penále upraveného v článku 171 Zmluvy o ES [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES C 63, 1997, s. 2). Toto oznámenie predstavovalo vysvetlenie a doplnenie oznámenia Komisie – Metóda výpočtu penále upraveného v článku 171 Zmluvy o ES z 5. júna 1996 [neoficiálny preklad], prvé v časovom poradí (Ú. v. ES C 242, 1996, s. 6), ktoré stanovovalo iba určité orientačné kritériá pre výpočet penále.

¹² Pozri oznámenie z roku 2005, bod 20.

¹³ Pozri oznámenie z roku 1997, časť 1.

¹⁴ Ide o časť 4 oznámenia z roku 1997 a o časť D oznámenia z roku 2005.

a paušálnu pokutu na dostatočne vysokej úrovni na to, aby sa na členský štát vytvoril taký tlak, ktorý ho na jednej strane privedie k ukončeniu porušenia¹⁵ a na druhej strane k tomu, že nebude porušenie opakovať.¹⁶

11. V oznámení z roku 2005, tak ako už v oznámení z roku 1997, bol faktor „n“ opísaný ako „geometrický priemer založený na jednej strane na [HDP] dotknutého členského štátu a na druhej strane na vážení jeho hlasov v Rade“. Tento faktor sa vypočítaval ako druhá odmocnina zo súčinu dvoch faktorov, z ktorých prvý pozostával z podielu počtu hlasov, ktorým každý členský štát disponoval v Rade podľa váženia na základe článku 148 Zmluvy o ES, a počtu hlasov Luxemburska.¹⁷ Uplatnenie tohto vzorca podľa Komisie umožňovalo dosiahnuť rozumnú diferenciaciu medzi koeficientmi pridelenými jednotlivým členským štátom od 0,36 do 25,40.¹⁸

12. Komisia si vyhradila právo upraviť faktor „n“, ak by nastala veľká odchýlka od reálnej situácie alebo ak by sa zmenilo vážení hlasov v Rade, ako aj prispôbovať tento faktor periodicky najmä v dôsledku proporčne trvalejšieho predpokladateľného rastu HDP nových členských štátov.¹⁹ Pravidlá, na základe ktorých sa prispôbovali údaje v závislosti od vývoja HDP a inflácie v každom členskom štáte, sú uvedené v oznámení z roku 2010.²⁰ V súlade s týmto oznámením sa toto prispôbenie vykonávalo od roku 2011 na ročnom základe.²¹

2. Judikatúra

13. Iniciatívu Komisie pri vypracovaní usmernení zameraných na určenie metód výpočtu peňažných sankcií, ktoré sa majú uložiť v prípade nesplnenia povinnosti, Súdny dvor od začiatku prijímal kladne a zdôraznil, že takéto „indikatívne pravidlá“ prispievajú k zaručeniu toho, aby bola činnosť Komisie založená na kritériách transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty.²² Súdny dvor okrem toho z vecnej stránky schválil zásady, z ktorých tieto usmernenia vychádzajú, pričom v súlade s tým, čo vyplýva z následných oznámení Komisie, určil dĺžku trvania porušenia, stupeň jeho závažnosti a platobnú schopnosť dotknutého členského štátu ako základné kritériá, ktoré treba zohľadniť na zabezpečenie toho, aby mali peňažné sankcie ukladané na účely jednotného a účinného uplatňovania práva Únie donucovací charakter, aby boli prispôbené okolnostiam a primerané zistenému nesplneniu povinnosti.²³

14. Pokiaľ ide konkrétne o faktor „n“, Súdny dvor už od jeho prvého stanovenia v oznámení z roku 1997 schválil aj jeho účel, aj kritériá jeho určenia, pričom spresnil, že „návrh Komisie spočívajúci v zohľadnení tak [HDP] dotknutého členského štátu, ako aj počtu hlasov, ktorými

¹⁵ Sankcia teda musí prevyšovať zisk, ktorý členskému štátu plynie z porušenia, pozri oznámenie z roku 1997, časť 4, a oznámenie z roku 2005, bod 18.

¹⁶ Oznámenie z roku 2005, bod 18.

¹⁷ Použitý je vzorec:
$$\frac{HDP_n}{HDP_{Lux}} \times \frac{\text{hlas}_n}{\text{hlas}_Lux}$$
 pozri bod 18 a poznámku pod čiarou 18 oznámenia z roku 2005. V oznámení z roku 1997 sa HDP a počet hlasov každého štátu v Rade porovnávali s najnižším HDP a minimálnym počtom hlasov spomedzi pätnástich členských štátov.

¹⁸ Pozri oznámenie z roku 2005, bod 18.1.

¹⁹ Pozri oznámenie z roku 2005, bod 18.2.

²⁰ Pozri oznámenie z 20. júla 2010 (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ Posledná revízia údajov pred prijatím oznámenia z roku 2019 je z roku 2017 (Ú. v. EÚ C 431, 2017, s. 3). Komisia vo svojom oznámení z roku 2011 (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1, bod 24) uviedla, že bude postupovať podľa rovnakej metódy výpočtu, ako je metóda uvedená v oznámení z roku 2005, pokiaľ ide o sankcie navrhnuté podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

²² Pozri rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 87).

²³ Pozri, pokiaľ ide o penále, rozsudok zo 4. júla 2000, (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 92), a naposledy rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 63); pokiaľ ide o paušálnu pokutu, pozri okrem iného rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-550/18, (EU:C:2020:564, bod 81), a naposledy rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 73).

disponuje v Rade, predstavuje vhodný nástroj na odzrkadlenie platobnej schopnosti dotknutého členského štátu, pričom zároveň zachováva primeraný odstup medzi jednotlivými členskými štátmi²⁴. V určitých prípadoch – skôr sporadických a len do roku 2009 – sám Súdny dvor pri výpočte výšky pokuty pre členský štát, ktorý si nesplnil povinnosti, s prihliadnutím na zistenia Súdneho dvora týkajúce sa trvania a závažnosti porušenia, uplatnil násobiaci koeficient zodpovedajúci faktoru „n“, ktorý Komisia prideliла tomuto členskému štátu,²⁵ pričom ho v prípade potreby upravil s cieľom zohľadniť aktuálnejšie údaje týkajúce sa najmä vývoja HDP tohto štátu.²⁶ Všeobecnejšie Súdny dvor stále opakoval, napriek kritike zo strany členských štátov, ktoré si nesplnili povinnosti, týkajúcej sa posúdenia ich platobnej schopnosti Komisiou, alebo aj nezávisle od predloženia takýchto kritických názorov, požiadavku zohľadniť vývoj inflácie a HDP dotknutého členského štátu, „tak ako sa javili k dátumu skúmania skutkových okolností Súdnym dvorom“²⁷. Súdny dvor okrem iného zohľadnil zníženú platobnú schopnosť, na ktorú sa dotknutý členský štát odvolával v súvislosti s hospodárskou krízou.²⁸

B. Rozsudok zo 14. novembra 2018

15. Ako bolo uvedené, v rozsudku zo 14. novembra 2018 Súdny dvor skúmal vplyv zmeny systému hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade na určenie faktora „n“ podľa pravidiel uvedených v oznámení z roku 2005. Helénska republika, na ktorú Komisia podala na Súdny dvor žalobu vo veci vedúcej k uvedenému rozsudku, okrem iného tvrdila, že v dôsledku tejto zmeny, ktorá ako už bolo uvedené, zaviedla na výpočet kvalifikovanej väčšiny systém dvojitej väčšiny namiesto bývalého systému váženého hlasu,²⁹ členské štáty s HDP a obyvateľstvom porovnateľným s jej HDP a obyvateľstvom utrpeli vážnu stratu vplyvu v Rade. Komisia zas tvrdila, že váženie hlasov v Rade, ako bolo upravené pred reformou, naďalej predstavuje primeraný referenčný parameter, aj keď v súčasnosti „historický“, a to najmä vzhľadom na to, že umožňuje zachovať prijateľnú diferenciáciu medzi členskými štátmi.

16. Súdny dvor podľa návrhov, ktoré v tejto súvislosti predniesol generálny advokát Wathet³⁰, konštatoval, že nový systém dvojitej väčšiny neposkytol dostatočné kritériá na primerané určenie platobnej schopnosti členských štátov a že na tento účel sa treba opierať o HDP ako „prevládajúci

²⁴ Pozri okrem iného rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 88); z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, EU:C:2003:635, bod 59); z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 109); zo 17. novembra 2011, Komisia/Taliansko (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 65). V rozsudku z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 48), sa Súdny dvor odklonil od svojho posúdenia primeranosti metódy určenia faktora „n“, pričom spresnil, že táto metóda „v zásade“ predstavuje primeraný spôsob vyjadrenia platobnej schopnosti dotknutého členského štátu.

²⁵ Pozri rozsudky z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 59 a 60); z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 110); zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 76), a zo 4. júna 2009, Komisia/Grécko (C-109/08, EU:C:2009:346, bod 43).

²⁶ Pozri napríklad rozsudok z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 49), v ktorom Súdny dvor zvýšil koeficient zodpovedajúci faktoru „n“ priznaný Portugalskej republike.

²⁷ Pozri okrem iného rozsudky z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 131); z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-279/11, neuvverejnený, EU:C:2012:834, body 78 a 79); z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 104); z 22. júna 2016, Komisia/Portugalsko (C-557/14, EU:C:2016:471, bod 78); zo 7. septembra 2016, Komisia/Grécko (C-584/14, EU:C:2016:636, bod 81); z 22. februára 2018, Komisia/Grécko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 101); z 12. marca 2020, Komisia/Taliansko (Nezákonná pomoc poskytnutá odvetviu hotelierstva na Sardínii) (C-576/18, neuvverejnený, EU:C:2020:202, body 158 a 159), a naposledy z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

²⁸ Pozri okrem iného rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, neuvverejnený, EU:C:2012:827, bod 44).

²⁹ Článok 16 ods. 4 ZEÚ stanovuje, že od 1. novembra 2014 „je kvalifikovaná väčšina vymedzená ako väčšina rovnajúca sa najmenej 55 % členov Rady, ktorí pozostávajú najmenej z pätnástich členov a zastupujú členské štáty zahŕňajúce najmenej 65 % obyvateľstva Únie“. Podľa článku 3 ods. 2 Protokolu č. 36 o prechodných ustanoveniach reforma s konečnou platnosťou nadobudla účinnosť 1. apríla 2017.

³⁰ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathet vo veci Komisia/Grécko (C-93/17, EU:C:2018:315, body 137 až 140).

prvok“³¹. Súdny dvor ďalej uviedol, že v jeho judikatúre od 1. apríla 2017 bol zohľadnený len HDP predmetného členského štátu, čím ďalej zdôraznil svoj zámer pripísať tomuto parametru popredný význam, počnúc reformou systému výpočtu kvalifikovanej väčšiny v Rade.³²

C. Faktor „n“ po rozsudku zo 14. novembra 2018

1. Oznámenie z roku 2019

17. Na základe výzvy, ktorú predniesol generálny advokát Wathélet vo svojich návrhoch vo veci vedúcej k rozsudku zo 14. novembra 2018³³, a na dosiahnutie súladu s touto výzvou Komisia prijala oznámenie z roku 2019. V tomto oznámení vysvetľuje, že iba kombinácia platobnej schopnosti a „inštitucionálnej váhy“ dotknutého členského štátu, teda jeho „vlastnej hodnoty v inštitucionálnom usporiadaní Európskej únie“³⁴, umožňuje zabezpečiť rovnováhu medzi odrádzajúcim účinkom a primeranosťou sankcií, ktoré navrhuje v rámci konaní o nesplnení povinnosti podľa článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ. Podľa Komisie by používanie iba HDP ako jediného prvku výpočtu túto rovnováhu narušilo, pretože ide o parameter odrážajúci výlučne hospodársky rozmer členských štátov. Výlučné používanie HDP by najmä znamenalo, že rozdiel medzi najvyššou a najnižšou hodnotou faktora „n“ by sa zvýšil z 55 na 312 a že v prípade viac ako jednej tretiny členských štátov by došlo k značnému zvýšeniu súm navrhovaných sankcií.³⁵ Hlavným cieľom, ktorý Komisia sleduje oznámením z roku 2019, je teda zachovať sumy navrhovaných sankcií v hodnotách čo najbližších hodnotám získaným predchádzajúcou metódou výpočtu.

18. Na základe týchto úvah Komisia uvádza novú metódu výpočtu faktora „n“, ktorá spočíva v zohľadnení dvoch prvkov: HDP a počet kresiel zástupcov v Európskom parlamente pridelený jednotlivým členským štátom.³⁶ Táto nová metóda výpočtu zahŕňa ukončenie používania faktora „n“ Luxemburska ako referenčnej hodnoty³⁷ a jeho nahradenie priemerom dvoch používaných faktorov (HDP a počet zástupcov v Európskom parlamente). Faktor „n“ teda zodpovedá geometrickému priemeru vypočítanému na základe druhej odmocniny súčinu dvoch faktorov, z ktorých prvý pozostáva z podielu HDP predmetného členského štátu a priemerného HDP Únie³⁸ a druhý z podielu počtu kresiel uvedeného členského štátu v Parlamente a počtu kresiel všetkých členských štátov.³⁹

³¹ Pozri rozsudok zo 14. novembra 2018, body 139 a 142.

³² Súdny dvor cituje rozsudky z 22. februára 2018, Komisia/Grécko (C-328/16, EU:C:2018:98), a z 31. mája 2018, Komisia/Taliansko (C-251/17, neuvverejnený, EU:C:2018:358), hoci v žiadnej z týchto dvoch vecí účastníci konania prinajmenšom výslovne nenastolili otázku dosahu reformy systému výpočtu kvalifikovanej väčšiny pri hlasovaní v Rade. Konkrétne v prvom z týchto dvoch rozsudkov sa Súdny dvor rovnako ako pri iných príležitostiach obmedzil na potvrdenie potreby zohľadniť aktualizované údaje týkajúce sa vývoja HDP dotknutého členského štátu, ktoré tento členský štát predložil (pozri rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Grécko, C-328/16, EU:C:2018:98, bod 101). V druhom z týchto rozsudkov a v iných rozsudkoch vyhlásených pred rozsudkom zo 14. novembra 2017 je tvrdenie, podľa ktorého platobná schopnosť dotknutého členského štátu musí zohľadniť nedávny vývoj HDP tohto štátu, všeobecnejšie bez jasného uvedenia výlučnej povahy tohto kritéria; pozri okrem rozsudku z 31. mája 2018, Komisia/Taliansko (C-251/17, neuvverejnený, EU:C:2018:358, bod 81), rozsudok z 25. júla 2018, Komisia/Španielsko (C-205/17, neuvverejnený, EU:C:2018:606, bod 63).

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

³⁴ Pozri oznámenie z roku 2019, bod 2, s. 2.

³⁵ Pozri oznámenie z roku 2019, s. 2.

³⁶ Komisia odkazuje, pokiaľ ide o súčasnú právnu úpravu, na článok 3 rozhodnutia Európskej rady (EÚ) 2018/937 z 28. júna 2018, pozri oznámenie z roku 2019, poznámka pod čiarou 11.

³⁷ Táto prax siaha do obdobia, keď bolo Luxembursko krajinou s najnižším celkovým HDP medzi členskými štátmi.

³⁸ Použitý je tento vzorec:
$$n = \sqrt{\frac{\text{HDP štátu}}{\text{HDP Únie}} \times \frac{\text{Počet kresiel štátu}}{\text{Počet kresiel Únie}}}$$

³⁹ V oznámení z roku 2019 Komisia vzala do úvahy Úniu s 28 členskými štátmi.

19. Komisia však uvádza, že použitie týchto nových faktorov bez úpravy by viedlo k referenčnej hodnote faktora „n“, ktorá je podstatne nižšia ako hodnota používaná dovtedy. Komisia považuje na to, aby sa zabezpečilo, že sumy navrhnuté Súdnemu dvoru Komisiou zostanú primerané a dostatočne odrádzajúce, za potrebné uplatniť na štandardné paušálne sumy používané na výpočet denných peňalé a paušálnych pokút, ako aj na výšku minimálnych paušálnych pokút za každý členský štát, faktor úpravy v hodnote 4,5.⁴⁰

20. Komisia začala uplatňovať vyššie uvedenú metódu výpočtu odo dňa uverejnenia oznámenia z roku 2019.⁴¹

2. Judikatúra

21. Po vyhlásení rozsudku zo 14. novembra 2018 Súdny dvor vyhlásil deväť rozsudkov, v ktorých boli uložené peňažné sankcie podľa článku 260 ods. 2 alebo 3 ZFEÚ. V prvom z týchto rozsudkov sa Súdny dvor obmedzil na spomenutie platobnej schopnosti dotknutého členského štátu medzi kritériami, ktoré je potrebné zohľadniť na zabezpečenie toho, aby malo penále donucovací charakter, no nevyjadril sa k spôsobom posúdenia tejto schopnosti.⁴² V iných rozsudkoch Súdny dvor spomína tak ako v mnohých predchádzajúcich rozsudkoch požiadavku zobrať do úvahy najnovší vývoj HDP predmetného členského štátu v čase posudzovania skutkového stavu Súdnym dvorom.⁴³

22. Je dôležité uviesť, že vo veciach, v ktorých boli vyhlásené posledné dva rozsudky Súdneho dvora v rámci žalôb podaných po dátume uverejnenia oznámenia z roku 2019⁴⁴, bol faktor „n“ sankcií navrhnutých Komisiou vypočítaný na základe metódy uvedenej v tomto oznámení. Konkrétne vo veci vedúcej k rozsudku z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť)⁴⁵, týkajúcej sa žaloby podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, Španielske kráľovstvo výslovne nastolilo otázku platnosti metódy výpočtu použitej v oznámení z roku 2019, pričom tvrdilo, že koeficient, ktorý mu bol pridelený v tomto oznámení, ho

⁴⁰ Štandardná paušálna výška denného penále sa tak zvýši na 690 eur x 4,5 = 3 105 eur, štandardná paušálna výška paušálnych pokút sa zvýši na 230 eur x 4,5 = 1 035 eur a výška minimálnej paušálnej referenčnej sumy sa zvýši na 571 000 eur x 4,5 = 2 569 500 eur.

⁴¹ Pozri oznámenie z roku 2019, bod 3, s. 3; Komisia si vyhradila právo preskúmať novú metódu výpočtu po piatich rokoch od jej prijatia. Posledná aktualizácia makroekonomických údajov použitých na výpočet faktora „n“ bola vykonaná v oznámení z 13. apríla 2021, (Ú. v. EÚ C 129, 2021, s. 1), prijatom v nadväznosti na vystúpenie Spojeného kráľovstva.

⁴² Pozri rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorychlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, body 83 a 84).

⁴³ Pozri rozsudky z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 124); zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-549/18, EU:C:2020:563, bod 85; vo veci, ktorá viedla k tomuto rozsudku a v ktorej bola podaná žaloba pred dátumom uverejnenia oznámenia z roku 2019, Rumunsko odkázalo na toto oznámenie, ale iba s cieľom spochybniť výšku základnej paušálnej pokuty, ktorú navrhla Komisia na základe metódy výpočtu stanovenej v oznámení z roku 2005, pozri bod 62); zo 16. júla 2020, Komisia/Írsko (Boj proti praniu špinavých peňazí) (C-550/18, EU:C:2020:564, bod 97); z 13. januára 2021, Komisia/Slovinsko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 85; vo veci, ktorá viedla k tomuto rozsudku a v ktorej tiež bola podaná žaloba pred dátumom uverejnenia oznámenia z roku 2019, Slovinsko odkázalo na rozsudok zo 14. novembra 2018, aby spochybnilo faktor „n“, ako bol vypočítaný v oznámení z roku 2005, a požiadalo Súdny dvor, aby uplatnil koeficient uvedený v oznámení z roku 2019, bod 62); z 27. februára 2020, Komisia/Grécko (Znečistenie dusičnanmi) (C-298/19, neuvverejnený, EU:C:2020:133, bod 53); z 12. marca 2020, Komisia/Taliansko (Nezákonná pomoc poskytnutá odvetviu hotelierstva na Sardínii) (C-576/18, neuvverejnený, EU:C:2020:158, bod 158); z 12. novembra 2020, Komisia/Belgicko (Príjem z nehnuteľného majetku nachádzajúceho sa v zahraničí) (C-842/19, neuvverejnený, EU:C:2020:915, bod 58), a z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

⁴⁴ Ide o rozsudky z 12. novembra 2020, Komisia/Belgicko (Príjem z nehnuteľného majetku nachádzajúceho sa v zahraničí) (C-842/19, neuvverejnený, EU:C:2020:915), pričom v tejto veci bola žaloba Komisie podaná 19. novembra 2019), a z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, pričom v tejto veci bola žaloba Komisie podaná 4. septembra 2019).

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

z hľadiska platobnej schopnosti stavia na štvrté miesto medzi členskými štátmi, zatiaľ čo ak by sa táto schopnosť vypočítavala len na základe HDP, Španielske kráľovstvo by sa nachádzalo na štrnástom mieste.⁴⁶ Ako som už uviedol, Súdny dvor sa touto otázkou výslovne nezaoberal.

D. O miere voľnej úvahy Súdného dvora pri určení peňažných sankcií, ktoré sa majú uložiť v prípade nesplnenia povinnosti

23. V tomto štádiu treba pripomenúť, že Súdny dvor má širokú mieru voľnej úvahy pri rozhodovaní, či uloží peňažné sankcie členskému štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, a určení tak výšky, ako aj formy týchto sankcií. Článok 260 ZFEÚ nestanovuje žiadne výslovné obmedzenie výkonu tejto voľnej úvahy – s výnimkou povinnosti neprekročiť sumu navrhnutú Komisiou v rámci konaní o nesplnení povinnosti podľa odseku 3 tohto článku⁴⁷ –, pričom sa obmedzuje na stanovenie typológie sankcií, ktoré možno uložiť.

24. Už od prvých rozsudkov týkajúcich sa výkladu článku 171 ods. 2 tretieho pododseku Zmluvy o ES (neskôr článok 228 ods. 2 ES a následne článok 260 ods. 2 ZFEÚ) Súdny dvor na jednej strane zdôrazňoval nezáväznú povahu návrhov formulovaných Komisiou, ktoré predstavujú len „vhodný referenčný základ“⁴⁸, pričom si vyhradzoval právomoc jednak rozhodnúť o uložení sankcií, ak Komisia nepodala výslovný návrh v tomto zmysle⁴⁹ alebo o ich neuložení, ak takýto návrh bol podaný⁵⁰, jednak ich upravovať – znižovať, ale aj zvyšovať⁵¹ výšku sumy navrhutej Komisiou alebo prispôbovať spôsoby výberu okolností každej veci, najmä pokiaľ ide o periodicitu penále, jeho konštantnú alebo znižujúcu sa výšku⁵² a dátum splatnosti.⁵³

25. Na druhej strane Súdny dvor spresnil, že usmernenia uvedené v oznámeniach Komisie nie sú preň záväzné,⁵⁴ hoci ako som už uviedol, zdôraznil dôležitosť transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty opatrení tejto inštitúcie. Pokiaľ ide o spôsob výpočtu penále, Súdny dvor opakovane potvrdil, že mu prináleží, aby pri výkone svojej právomoci voľnej úvahy stanovil také penále, ktoré „je jednak prispôbené okolnostiam a jednak primerané určenému nesplneniu povinnosti, ako aj platobnej schopnosti dotknutého členského štátu“⁵⁵. Pokiaľ ide o paušálnu pokutu, Súdny dvor spresnil, že tak uloženie povinnosti zaplatiť takúto sankciu, ako aj stanovenie jej prípadnej výšky „musí v každom konkrétnom prípade závisieť od všetkých relevantných faktorov, ktoré sa týkajú tak charakteristiky konštatovaného nesplnenia povinnosti, ako aj postoja dotknutého členského

⁴⁶ Pozri rozsudok z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 49).

⁴⁷ Pozri článok 260 ods. 3 druhý pododsek ZFEÚ.

⁴⁸ Pozri okrem iného rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:2000:356, bod 41); z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 103); z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 34); z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 61), a nedávnejšie rozsudok z 12. novembra 2020, Komisia/Belgicko (Príjem z nehnuteľného majetku nachádzajúceho sa v zahraničí) (C-842/19, neuvverejnený, EU:C:2020:915, bod 64).

⁴⁹ Pozri okrem iného rozsudky z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90), a z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 22).

⁵⁰ Pozri rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Pozri ako nedávny príklad rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, body 99 a 134).

⁵² Pozri okrem iného rozsudky z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 44 a 45), a z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 111).

⁵³ Pozri rozsudok zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 125).

⁵⁴ Pozri okrem iného rozsudok z 13. mája 2014, Komisia/Španielsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 61 a citovaná judikatúra), a nedávnejšie rozsudok z 12. novembra 2020, Komisia/Belgicko (Príjem z nehnuteľného majetku nachádzajúceho sa v zahraničí) (C-842/19, neuvverejnený, EU:C:2020:915, bod 64).

⁵⁵ Osobitne rozsudky z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 103); zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 61), a z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 38).

štátu“ v konaní o nesplnení povinnosti.⁵⁶ Na základe týchto údajov sú prvkami, o ktoré sa Súdny dvor opiera pri konkrétnom určení výšky penále a paušálnej pokuty, ako som už uviedol, závažnosť nesplnenia povinnosti, jeho trvanie a platobná schopnosť členského štátu s prihliadnutím na všetky relevantné okolnosti každého konkrétného prípadu.⁵⁷ Všeobecnejšie Súdny dvor spresnil, že „uloženie povinnosti zaplatiť penále a/alebo paušálnu pokutu nesmeruje k nahradeniu žiadnej škody, ktorú by spôsobil dotknutý členský štát, ale k hospodárskemu tlaku na tento členský štát, ktorý ho podnecuje k ukončeniu zisteného nesplnenia povinnosti. O uložených peňažných sankciách je preto potrebné rozhodnúť v závislosti od stupňa presvedčovania potrebného na to, aby dotknutý členský štát zmenil svoje správanie“⁵⁸.

26. Rôzne faktory, ktoré sa zohľadňujú pri výpočte výšky sankcií, vrátane platobnej schopnosti dotknutého členského štátu, ktorá umožňuje zabezpečiť, aby boli sankcie stanovené na dostatočne odrádzajúcej úrovni, sú teda predmetom voľného posúdenia Súdnym dvorom.⁵⁹

27. Za týchto okolností Súdny dvor nie je povinný, hoci tak už urobil v minulosti,⁶⁰ uplatniť koeficienty navrhované Komisiou na základe faktora „n“, ani sa riadiť metódou výpočtu, ktorú vypracovala Komisia vo svojich oznámeniach. Nie je ani povinný zaujať stanovisko k legitimitě tejto metódy alebo k jej správne uplatneniu Komisiou. Z toho v tejto veci vyplýva, že Súdny dvor, ako to už aj urobil v rozsudku z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – Trestná oblasť)⁶¹, môže rozhodnúť, že sa nevyjadrí k relevantnosti prvku tvoreného „inštitucionálnou váhou“ dotknutého členského štátu pri určovaní faktora „n“, ani k spôsobilosti kritéria prijatého v oznámení z roku 2019 odrážať takýto prvok, a to napriek tomu, že ho Komisia o to výslovne požiadala.

28. Nasledujúce úvahy sú rozvinuté pre prípad, že sa Súdny dvor rozhodne vyjadriť sa.

E. Počet kresiel pridelených každému členskému štátu v Európskom parlamente ako kritérium spôsobilé odrážať „inštitucionálnu váhu“ členského štátu

29. Faktor „n“ má na rozdiel od iných faktorov použitých pri výpočte sankcií navrhovaných Komisiou podľa článku 260 ZFEÚ subjektívnu povahu a je nezávislý od charakteristík predmetného nesplnenia povinnosti. Ako som už uviedol, Komisia až do prijatia oznámenia z roku 1997 považovala za potrebné vypočítať tento faktor tak, aby sa zároveň zohľadnila hospodárska a politická veľkosť dotknutého členského štátu, odzrkadlená dvoma základnými prvkami pozostávajúcimi z HDP a počtu hlasov prináležiacich tomuto členskému štátu podľa váženého volebného systému. Tento systém na účely výpočtu kvalifikovanej väčšiny v Rade každému členskému štátu prideliť zmluvný balík hlasov stanovený priamo Zmluvami, ktorý v podstate zodpovedal jeho demografickej váhe podľa kritéria definovaného „druhou odmocninou“, pridelujúceho každému členskému štátu menší počet hlasov, ako by bolo proporčné k jeho populácii, pričom vzťah medzi pridelenými hlasmi a populáciou bol v zásade priaznivejší voči menším členským štátom.

⁵⁶ Pozri okrem iného rozsudok z 13. mája 2014, Komisia/Španielsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 60 a citovaná judikatúra).

⁵⁷ Pozri poznámku pod čiarou 23.

⁵⁸ Pozri rozsudky z 12. júla 2005, C-304/02, Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 91; zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 60), a z 10. januára 2008, Komisia/Portugalsko (C-70/06, EU:C:2008:3, bod 35).

⁵⁹ Pozri, pokiaľ ide o koeficient trvania, okrem iného rozsudok zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko (C-177/04, EU:C:2006:173, bod 71).

⁶⁰ Pozri bod 14 vyššie.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

30. V tlačovom komuniké, ktoré bolo vydané pri prijatí oznámenia z roku 1997⁶², Komisia spresnila, že počet hlasov v Rade bol zohľadnený na účely zabezpečenia primeranosti výšky penále ako kritérium spôsobilé odrážať vplyv každého členského štátu na stanovenie ustanovenia práva Spoločenstva, ktoré bolo predmetom porušenia. V tomto zmysle bola „inštitucionálna váha“ členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, na účely určenia faktora „n“ určitým spôsobom, hoci približne a nedokonal, spojená s jeho vplyvom na rozhodovacie procesy.⁶³

31. Toto spojenie, samo osebe kritizované,⁶⁴ chýba v novej metóde výpočtu navrhnutej Komisiou. Hoci v oznámení z roku 2019 Komisia tvrdí, že nové kritérium založené na počte kresiel, ktoré má každý členský štát v Európskom parlamente, „najlepšie odráža inštitucionálnu váhu členských štátov, ktorá v súčasnosti podľa zmlúv EÚ existuje“, takéto kritérium je zjavne nevhodné na to, aby zohľadňovalo vplyv, ktorý môže mať každý členský štát v rozhodovacích procesoch v rámci Únie.

32. Ako totiž právna veda správne zdôraznila, okrem toho, že európski poslanci v súlade s článkom 14 ods. 2 ZEÚ nie sú zástupcami členských štátov, ale občanov Únie, títo poslanci sú volení v každom členskom štáte na základe svojej politickej príslušnosti, čoho dôsledkom je, že ich hlasovania v Parlamente, zoskupené na základe tejto príslušnosti, ťažko ako celok odzrkadľujú postoj členského štátu „zvolenia“ pri legislatívnych rokovaniach v Únii.⁶⁵

F. Relevantnosť „inštitucionálnej váhy“ členských štátov pri určovaní faktora „n“

33. Všeobecnejšie je potrebné položiť si otázku, či, ako tvrdí Komisia, posúdenie platobnej schopnosti členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, potrebné na zabezpečenie odrádzajúceho účinku sankcií, ktoré sú mu uložené, musí nevyhnutne zohľadniť jeho „inštitucionálnu váhu“.

⁶² IP/97/5 z 8. januára 1997.

⁶³ Podľa určitého druhu rovnice, na základe ktorej väčšia možnosť ovplyvňovať tieto procesy zodpovedá väčšej zodpovednosti v prípade porušenia (za predpokladu, že vzorec uplatnený Komisiou skutočne povedie v prípade členských štátov s najväčším počtom hlasov k stanoveniu vyššieho koeficientu, než aký by vyplýval len zo zohľadnenia len HDP).

⁶⁴ Pozri v kritickom zmysle návrhy, ktoré predniesli generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Komisia/Grécko (C-387/97, EU:C:1999:455, poznámka pod čiarou 40) a generálny advokát Fennelly vo veci Komisia/Grécko (C-197/98, EU:C:1999:597, body 38 až 41). Generálny advokát Fennelly zdôraznil na jednej strane nevhodnosť kritéria založeného na vážení hlasov, ktoré bolo z veľkej časti výsledkom politickej dohody, pri zohľadnení platobnej schopnosti členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, a na druhej strane neprimeranosť tohto kritéria v prípadoch, keď porušené ustanovenia neboli prijaté kvalifikovanou väčšinou. V rovnakom zmysle právna veda zdôraznila, že nie všetky nesplnenia povinností sa nutne a výlučne týkajú noriem sekundárneho práva (pozri v tomto zmysle ADAMA, R.: „Peso istituzionale“ degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei. In: *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, jún 2019, s. 9); v tejto súvislosti aj KORNEZOV, A.: Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to „Bridge the Gaps“. In: *Columbia Journal of European Law*, zv. 20, č. 3, 2014, s. 329, CONDINANZI, M., AMALFITANO, C.: La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona. In: *Federalismi.it*, 19/2020, s. 238 a 239. V právnej vede boli vznesené výhrady aj z hľadiska zbytočnej zložitosti výpočtu faktora „n“ navrhovaného Komisiou a nespôsobilosti výsledkov odrážať skutočnú platobnú schopnosť členských štátov, s rizikom nadhodnotenia finančnej spôsobilosti najchudobnejších štátov a podhodnotenia finančnej spôsobilosti najbohatších štátov, pozri najmä KILBEY, I.: The Interpretation of Article 260(2) TFEU. In: *EL Rev.* 2010, s. 370, a BORZSAK, L.: Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate? In: *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, s. 235. Napokon poukazujem na to, že Súdny dvor konštatoval, že v rámci súdneho konania, ktorého predmetom je potvrdenie nevykonania rozsudku o nesplnení povinnosti, sú irelevantné všetky úvahy politickej povahy (pozri rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90). Takéto konštatovanie, ktoré platí, aj pokiaľ ide o rozhodnutie uložiť v nadväznosti na takéto potvrdenie peňažnú sankciu, je ťažko zlučiteľné, ako správne zdôrazňuje právna veda, s použitím kritérií, pri ktorých existuje riziko, že úroveň takejto sankcie, prinajmenšom sčasti, bude závisieť od úvah tejto povahy, pozri JACK, B.: Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties. In: *Journal of Environmental Law*, 2011, s. 90 a nasl.

⁶⁵ ADAMA, R.: c. d., s. 8.

34. Ako som už uviedol, Súdny dvor považoval metódu, ktorá na účely výpočtu faktora „n“ spočíva v zohľadnení okrem iného počtu hlasov, ktorými disponuje členský štát, ktorý si nesplnil povinnosti, pri hlasovaní kvalifikovaní väčšinou v Rade, za „vhodnú“ na zabezpečenie odrádzajúcej a zároveň primeranej povahy sankcií navrhnutých Komisiou. Toto posúdenie však neznamená, ako zrejme tvrdí Komisia, že Súdny dvor považoval za absolútne nevyhnutné prispôbiť platobnú schopnosť členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, aj jeho „inštitucionálnej váhy“, ani že *a priori* považoval metódu výpočtu založenú výlučne na HDP za nevhodnú. Naopak, na jednej strane stále pripomínal, a to aj pri účinnosti metódy výpočtu faktora „n“ založenej na systéme váženia hlasov, základnú požiadavku posúdiť uvedenú platobnú schopnosť na základe aktualizovaných hodnôt HDP a na druhej strane sa pri vyhlásení neprimeranosti nového systému výpočtu kvalifikovanej väčšiny opäť obmedzil na považovanie HDP za prevažujúce kritérium, pričom zďaleka nepotvrdil potrebu nájsť náhradné kritérium spôsobilé odrážať „inštitucionálnu váhu“ dotknutého členského štátu.⁶⁶

35. Pokiaľ ide o mňa, usudzujem, že cieľ stanoviť sankcie, ktoré sú dostatočne odrádzajúce v rámci konaní podľa 260 ZFEÚ, si nutne nevyžaduje zohľadnenie iných parametrov ako HDP (jednoduchého, na obyvateľa alebo porovnávacieho), ktoré môžu samy osebe poskytnúť primeraný údaj o platobnej schopnosti dotknutého členského štátu. Najmä sa nedomnievam, že sledovanie tohto cieľa vyžaduje zohľadnenie „inštitucionálnej váhy“ tohto členského štátu v Únii, chápanej v zmysle vplyvu, ktorý môže tento členský štát uplatniť v rozhodovacích procesoch alebo, všeobecnejšie a abstraktnejšie, v zmysle jeho „vlastnej hodnoty“ v inštitucionálnom usporiadaní Únie.⁶⁷ Takéto kritérium je totiž aj tak irelevantné na účely stanovenia výšky peňažných sankcií, ktoré sa majú uložiť členskému štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, na takej úrovni, aby sa zabezpečil dostatočný tlak, ktorý by tento štát prinútil jeho správanie (súčasnú a budúcu).

36. Pri bližšom skúmaní však z oznámenia z roku 2019 (pozri bod 17 vyššie) a z vysvetlení poskytnutých Súdnemu dvoru v odpovedi na jeho písomné otázky jasne vyplýva, že Komisia naďalej považuje za potrebné kombinovať HDP s kritériom spôsobilým premietnuť „inštitucionálnu váhu“ členských štátov v rámci Únie podstatne, či dokonca výlučne, s cieľom zachovať rozdiely medzi koeficientmi, ktoré sa na každý z nich uplatnia, „v primeranom rozpätí“⁶⁸. Táto obava, vo všeobecnosti spojená s potrebou zabezpečiť rovnosť zaobchádzania s členskými štátmi,⁶⁹ však Komisiu viedla k zavedeniu novej metódy výpočtu s korekčným koeficientom 4,5, čo možno vysvetliť iba požiadavkou zosúladiť získané sumy uplatnením súčasných faktorov „n“, posúdených ako nie dostatočne odrádzajúce s faktormi navrhnutými predtým, pričom sa zachová medzi nimi konštantný rozdiel.

⁶⁶ Poukazujem na to, že taliansky preklad v bode 142 rozsudku zo 14. novembra 2018 („occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro“) sa líši jednak od právne záväzného gréckeho znenia (jazyk konania: „ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους“), jednak od francúzskeho znenia (jazyk, v ktorom bol napísaný pôvodný dokument: „il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant“), ktoré sú oba menej taxatívne.

⁶⁷ Pozri v tomto zmysle oznámenie z roku 2019, s. 2.

⁶⁸ Táto obava sa tiež javí ako hlavný dôvod, ktorý viedol Komisiu od oznámenia z roku 1997 do vyhlásenia rozsudku zo 14. novembra 2018 k tomu, že do výpočtu faktora „n“ zahrnula počet hlasov v Rade, ako aj dôvod, ktorý viedol Súdny dvor k schváleniu tejto metódy výpočtu.

⁶⁹ Možno si však položiť otázku, či skutočnosť, že za rovnaké alebo podobné porušenie sa uloží výrazne odlišná peňažná sankcia, predstavuje rozdiel v zaobchádzaní, pokiaľ je táto sankcia skutočne primeraná okrem iného platobnej schopnosti štátu, ktorý si nesplnil povinnosť.

37. V tejto súvislosti len uvádzam, že cieľ zachovania určitého pomeru medzi koeficientmi uplatňovanými na rôzne členské štáty možno dosiahnuť inými metódami než tými, ktoré sa uplatňovali doteraz, napríklad odkazom na HDP na obyvateľa a nie na „porovnávací“ HDP,⁷⁰ alebo na základe demografického kritéria, ktoré umožňuje relativizovať výsledky vyplývajúce zo zohľadnenia jednoduchého alebo porovnávacieho HDP.⁷¹

III. Návrh

38. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah navrhujem Súdnemu dvoru, aby v prípade, že bude považovať za vhodné vyjadriť sa ku kritériu určenia faktora „n“ pozostávajúceho z počtu kresiel pridelených každému členskému štátu v Európskom parlamente, vyhlásil toto kritérium za neprimerané na zohľadnenie platobnej schopnosti členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti, v rámci stanovovania odrádzajúcich a zároveň primeraných sankcií, a aby na tento účel potvrdil relevantnosť kritéria založeného na hrubom domácom produkte členského štátu, ktorý si nesplnil povinnosti.

⁷⁰ V minulosti nastavený na HDP „najchudobnejšieho“ štátu, v súčasnosti priemerný HDP Únie.

⁷¹ Príklady alternatívnych metód výpočtu: KILBEY, I.: c. d., s. 378 a 379, ako aj BORZSAK, L.: c. d., s. 258 a 259, KORNEZOV, A.: c. d., s. 327.