

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

Sporočilo Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

(2011/C 12/01)

I. UVOD

1. Možnost, da se državi članici, ki ni izvršila sodbe o ugotovljeni kršitvi, naložijo denarne kazni, je bila uvedena z Maastrichtsko pogodbo, v kateri sta bila v ta namen spremenjena člen 171 Pogodbe EGS, ki je postal člen 228 Pogodbe ES, ter člen 143 Pogodbe Euratom⁽¹⁾. Komisija je 13. decembra 2005 sprejela Sporočilo o izvajanju člena 228 Pogodbe ES⁽²⁾ („Sporočilo iz leta 2005“), ki je nadomestilo dve prejšnji sporočili iz leta 1996⁽³⁾ in leta 1997⁽⁴⁾.
2. Z Lizbonsko pogodbo se spreminja člen 228 Pogodbe ES, ki je postal člen 260 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zaradi okrepitve dveh vidikov tega mehanizma.
3. Prvič, kar zadeva postopek iz člena 260(2) (prejšnji člen 228(2) Pogodbe ES), je z Lizbonsko pogodbo odpravljena predpravdna stopnja postopka, in sicer obrazloženo mnenje. Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe mora Komisija, če meni, da država članica ni pravilno izvršila sodbe Sodišča, izpolniti le eno stopnjo v predpravnem postopku, in sicer poslati uradni opomin, s katerim državo članico pozove, naj predloži svoje pripombe⁽⁵⁾. Nato lahko Komisija, če ni zadovoljna s pripombami države članice ali če zadevna država ne odgovori, zadevo neposredno predloži Sodišču na podlagi člena 260(2). To bo v praksi pospešilo postopek iz člena 260(2), s čimer se bo povprečno trajanje postopka, kakor je bilo predlagano v Sporočilu iz leta 2005, avtomatično skrajšalo za obdobje od 8 do 18 mesecev⁽⁶⁾. To okvirno trajanje ne izključuje možnosti, da bi lahko zaradi posebnih okoliščin postopek izjemoma trajal dlje. Nasprotno, ne vpliva na željo Komisije, da bi države članice čim hitreje dosegle skladnost s predpisi.

⁽¹⁾ To sporočilo se nanaša tudi na Pogodbo Euratom, kolikor se novi člen 160a te pogodbe uporablja tudi za člen 260 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁽²⁾ SEC(2005) 1658.

⁽³⁾ UL C 242, 21.8.1996, str. 6.

⁽⁴⁾ UL C 63, 28.2.1997, str. 2.

⁽⁵⁾ Kot prehodni ukrep se v primerih, v katerih je bil uradni opomin poslan pred začetkom veljavnosti PDEU, zadevni državi članici pošlje dodatni uradni opomin kot obvestilo, da prihodnji korak ne bo več obrazloženo mnenje, ampak vložitev tožbe pri Sodišču.

⁽⁶⁾ Glej točko 3 Sporočila Komisije – Evropa rezultatov – Uporaba prava Skupnosti, COM(2007) 502 konč., kjer je Komisija v zvezi s postopkom iz prejšnjega člena 228 ES navedla, da „naj bi ob upoštevanju posebnih okoliščin v izjemnih zadevah ustrezno obdobje v postopkih za zagotovitev spoštovanja predhodne sodbe Sodišča v povprečju trajalo med 12 in 24 mesecev“. Posebne okoliščine lahko zajemajo zadeve, v katerih izvrševanje prejšnje sodbe vključuje ukrepe, s katerimi naj bi se bodisi razvile ali okrepile infrastrukture na terenu bodisi izpolnile obveznosti, kar zadeva rezultate.

4. Sicer pa normativne določbe iz člena 260(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije v celoti ustrezajo tistim iz prejšnjega člena 228 Pogodbe ES. Sporočilo Komisije iz leta 2005 se torej še naprej v celoti uporablja za postopke, ki jih ureja člen 260(2), saj ga zaradi odprave obrazloženega mnenja ni treba spremeniti.
5. Druga, bistvenejša novost, uvedena z Lizbonsko pogodbo, zadeva nov odstavek 3 člena 260 PDEU, ki se glasi:
 - „— Če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in katero naj zadevna država članica plača.
 - Če Sodišče ugotovi kršitev, lahko naloži zadevni državi članici plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija. Obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi.“
6. S tem odstavkom je ustvarjen popolnoma nov instrument: Komisija lahko Sodišču že na stopnji postopka za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 (prejšnji člen 226 Pogodbe ES) predlaga, da državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni v isti sodbi, s katero je bilo ugotovljeno, da ta država ni izpolnila svoje obveznosti priglasitve ukrepov za prenos direktive v nacionalno zakonodajo, sprejeto v skladu z zakonodajnim postopkom.
7. Namen te novosti iz pogodbe je močnejše spodbuditi države članice, da bi prenašale direktive v nacionalno zakonodajo v rokih, ki jih določi zakonodajalec, in tako zagotoviti resnično učinkovitost zakonodaje Unije. Z Lizbonsko pogodbo se tako upošteva odločilni pomen prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo s strani držav članic v predpisanih rokih. Pri tem ne gre le za zaščito splošnih interesov, za katere si prizadeva zakonodaja Unije, v okviru katere zamude niso sprejemljive, ampak tudi in predvsem za varstvo evropskih državljanov, za katereiz te zakonodaje izvirajo individualne pravice. Če se zakonodajni akti v državah članicah polnopravno uveljavijo šele leta pozneje, je s tem navsezadnje spodbudjena verodostojnost celotnega prava Unije.
8. Komisija v tem sporočilu pojasnjuje, kako bo uporabila ta novi ukrep, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo.
9. V skladu z novim členom 260(3) ima Komisija kot varuhinja pogodb odločilno vlogo: začne lahko namreč postopek iz člena 258 ter ga združi z zahtevo iz člena 260(3), tako da predlaga plačilo pavšalnega zneska in/ali določen znesek denarne kazni. V tem primeru in v nasprotju s postopkom iz člena 260(2) kazen, ki se jo naloži, določi Sodišče, ne sme pa presegati zneska, ki ga je določila Komisija.
10. Uporaba načel in splošnih meril, navedenih v nadaljevanju, za vsak primer posebej ter razvoj sodne prakse Sodišča v zvezi s tem bosta Komisiji omogočila, da bo še naprej razvijala svojo politiko po sprejetju tega sporočila. Ker je treba denarno kazen vedno prilagoditi vsakemu posameznemu primeru, si Komisija z uveljavljanjem svoje diskrecijske pravice pridržuje možnost, da se oddalji od splošnih meril, v posameznih primerih pa po potrebi navede podrobne razloge, kadar se ji zdi to upravičeno.
11. Člen 260(3) je inovativen instrument, ki ga ponuja Pogodba, da zagotovi učinkovit odziv na razširjen pojav poznega prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo, pojav, ki je še vedno zaskrbljujoč. Komisija bo v svojem letnem poročilu o nadzoru nad uporabo prava Evropske unije na podlagi razpoložljivih statističnih podatkov temeljito proučila uspešnost držav članic pri prenosu direktiv v nacionalno zakonodajo v predvidenih rokih. Če rezultati ne bodo pokazali bistvene izboljšave, bo Komisija prilagodila svoj pristop in ponovno pregledala politiko iz tega sporočila.

II. SPLOŠNA NAČELA

12. Komisija najprej opozarja na tri splošna načela, ki morajo usmerjati izvajanje člena 260(3), kot že usmerjajo izvajanje drugega odstavka tega člena.

13. Prvič, pri določitvi kazni je treba upoštevati temeljni cilj tega instrumenta, ki je zagotoviti prenos prava Unije v nacionalno zakonodajo v predpisanih rokih in preprečiti ponavljanje te vrste kršitev. Komisija meni, da mora ta določitev temeljiti na treh osnovnih merilih:

- resnosti kršitve,
- trajanju kršitve,
- potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka kazni, da se preprečijo nadaljnje kršitve.

14. Drugič, kazni, ki jih Komisija predlaga Sodišču, morajo biti za države članice predvidljive in izračunane po metodi, ki spoštuje načelo sorazmernosti ter načelo enake obravnave med državami članicami. Pomembno je tudi, da je na voljo jasna in enotna metoda, saj mora Komisija pred Sodiščem upravičiti predlagani znesek.

15. Tretjič, kar zadeva učinkovitost kazni, je treba določiti ustrezne zneske, ki bodo zagotovili odvračilen učinek kazni. Nalaganje izključno simboličnih kazni bi temu instrumentu odvzelo vsakršen koristen učinek in bi bilo v nasprotju s ciljem zagotovitve prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo v predpisanih rokih.

III. UPORABA NOVEGA INSTRUMENTA

16. Komisija lahko v skladu s členom 260(3) uporabi novo možnost predvideno v tem členu: „kadar meni, da je ustrezno“. To formulo je treba razumeti, kot da Komisiji podeljuje obsežno diskrecijsko pravico poleg pravice, ki jo ima v skladu z ustaljeno sodno prakso, da se odloči, ali bo v smislu člena 258 začela postopek za ugotavljanje kršitev ali ne.

17. V okviru izvajanja te diskrecijske pravice se zdi Komisiji primerno uporabiti instrument iz člena 260(3) načeloma v vseh zadevah, ki se nanašajo na kršitve, navedene v tej določbi, ki zadeva prenos direktiv, sprejetih v skladu z zakonodajnim postopkom, v nacionalno zakonodajo. Dejansko je pomembno zagotoviti, da države članice opravijo prenos v nacionalno zakonodajo v predpisanih rokih, enako pa velja tudi za vse zakonodajne direktive, ne da bi jih bilo treba vnaprej razlikovati. Vendar Komisija ne izključuje možnosti, da bi se lahko pojavili posebni primeri, v katerih bi se ji zdelo neprimerno zahtevati kazni v skladu s členom 260(3).

18. V zvezi s prenosom nezakonodajnih direktiv člena 260(3) ni mogoče uporabiti. Komisija bo zadeve zato še naprej predložila Sodišču prvič na podlagi postopka iz člena 258, v primeru neizvršitve sodbe in pa z drugo predložitvijo zadeve Sodišču na podlagi člena 260(2).

19. Opozoriti je treba, da zajema kršitev iz člena 260(3) primere, v katerih kakršni koli ukrepi prenosa direktive v nacionalno zakonodajo sploh niso bili priglašeni, ter primere, v katerih so bili ukrepi le deloma priglašeni. Do tega drugega primera lahko pride bodisi, če priglašeni ukrepi za prenos v nacionalno zakonodajo ne zajemajo celotnega ozemlja države članice, bodisi če je priglasitev nepopolna in zadeva ukrepe za prenos, ki ustrezajo le delu direktive. Kadar je država članica predložila vsa potrebna pojasnila o tem, kako je po njenem mnenju prenesla celotno direktivo v nacionalno zakonodajo, lahko Komisija meni, da država članica ni kršila svoje obveznosti glede priglasitve ukrepov za prenos in zato se člen 260(3) ne uporabi. Morebitni spori glede zadostnosti priglašanih ukrepov za prenos ali predpisov, ki obstajajo v nacionalni zakonodaji, se bodo obravnavali v okviru običajnega postopka o pravilnem prenosu direktive v skladu s členom 258.

IV. DVE VRSTI PREDVIDENIH KAZNI

20. V skladu s členom 260(3) lahko Sodišče na zahtevo Komisije naloži plačilo „pavšalnega zneska ali denarne kazni“. Komisija meni, da ta formula (in podobna formula iz drugega odstavka istega člena) ne izključuje možnosti združitve obeh vrst kazni v isti sodbi, pri čemer je treba upoštevati njen cilj (7).

(7) Sodba 2005 v zadevi *Komisija proti Franciji*, C-304/02, ZOdl. 2005, str. I-6263.

21. Ker se bodo lahko zaradi te novosti iz Lizbonske pogodbe kazni za nepriglasitev ukrepov naložile že na veliko zgodnejši stopnji kot doslej, Komisija upa, da bo plačilo denarne kazni načeloma zadoščalo za doseganje cilja te novosti, ki je: še bolj spodbuditi države članice k pravočasnemu prenosu direktiv. Komisija bo odslej vendarle predlagala plačilo pavšalnega zneska v primerih, v katerih bo to utemeljeno z okoliščinami. Poleg tega Komisija glede na prakso držav članic ne bo oklevala pri prilagajanju svojega pristopa, s tem da bo posplošila uporabo pavšalnega zneska (glej točko 11 zgoraj).
22. Komisija bo v zadevah, predloženih Sodišču, pri katerih je predlagala le denarno kazen, v skladu z logiko obeh vrst kazni, umaknila svojo tožbo, če bo država članica priglasila ukrepe za prenos, ki so potrebni za končanje kršitve. Nasprotno pa v zadevah, predloženih Sodišču, pri katerih je predlagala tudi pavšalni znesek, ne bo umaknila svoje tožbe samo zaradi poslane priglasitve⁽⁸⁾.

V. DOLOČITEV VIŠINE DENARNE KAZNI IN PO POTREBI PAVŠALNEGA ZNESKA

23. Višina denarne kazni, ki jo bo predlagala Komisija na podlagi člena 260(3), bo izračunana po isti metodi, ki se uporablja za predložitve zadeve Sodišču v skladu z drugim odstavkom tega člena, kot je pojasnjeno v točkah 14 do 18 Sporočila iz leta 2005.
24. Znesek dnevne denarne kazni se izračuna tako, da se enotna pavšalna osnova (točka 15 Sporočila iz leta 2005⁽⁹⁾) najprej pomnoži s koeficientom resnosti in koeficientom trajanja, nato pa s fiksnim faktorjem za državo (faktor „n“), ki upošteva plačilno zmožnost zadevne države članice (točka 18 Sporočila iz leta 2005⁽¹⁰⁾).
25. Kar zadeva koeficient resnosti, bo določen v skladu s pravili in merili iz točk 16 do 16.6 Sporočila iz leta 2005. Komisija bo ta pravila in merila še naprej uporabljala enako, kot jih je doslej za zadeve, sprožene v skladu s prejšnjim členom 228 Pogodbe ES, v zvezi z nepriglasitvijo ukrepov za prenos direktiv v nacionalno zakonodajo. Zlasti kadar država članica v skladu z načelom lojalnega sodelovanja in z zdajšnjo prakso navede, da ukrepov deloma ni priglasila, lahko to pomeni olajševalno okoliščino, zaradi katere se uporabi nižji koeficient resnosti kot v primeru popolne nepriglasitve prenosa.
26. Če bo Komisija ponovno pregledala svojo politiko (glej točko 11), bo posebno pozornost namenila vprašanju koeficientov resnosti in pri tem upoštevala prihodnji razvoj sodne prakse Sodišča.
27. Kar zadeva določitev koeficienta trajanja, ki se izračuna z uporabo točke 17 Sporočila iz leta 2005, je trajanje kršitve, ki ga je treba upoštevati, tisto obdobje, ki se začne dan po izteku roka za prenos, določenega v zadevni direktivi (ob upoštevanju točke 31).
28. V primerih, pri katerih se Komisija odloči, da bo predlagala tudi pavšalni znesek, se višina tega zneska izračuna po metodi iz točk 19 do 24 Sporočila iz leta 2005, pri čemer je edina določba ta, da je treba kot začetni rok⁽¹¹⁾ opredeliti dan po izteku roka za prenos, določenega v direktivi.

VI. DAN, KO ZAČNE VELJATI OBVEZNOST PLAČILA NALOŽENE KAZNI

29. Kadar Sodišče zadevni državi članici v skladu z drugim pododstavkom člena 260(3) naloži kazen, obveznost plačila te kazni „učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi“. Ta določba omogoča Sodišču, da kot dan začetka veljavnosti določi bodisi dan izreka sodbe bodisi poznejši dan. Opozoriti je

⁽⁸⁾ Glej, podobno, točko 11 Sporočila iz leta 2005.

⁽⁹⁾ Kot je bila posodobljena s Sporočilom z dne 20. julija 2010 (SEC(2010) 923).

⁽¹⁰⁾ Prim. opombo 9.

⁽¹¹⁾ Dan, od katerega začne teči rok, ki ga je treba upoštevati pri izračunu pavšalnega zneska (glej točko 22 Sporočila iz leta 2005).

treba, da je imelo Sodišče isto diskrecijsko pravico že v okviru člena 228 Pogodbe ES, čeprav v tem členu ni bilo posebne določbe. Sodišče jo je le redko uporabilo za določitev dneva po izreku sodbe ⁽¹²⁾; v vsakem primeru pa tega nikoli ni storilo v zadevah, ki se nanašajo na nepriglasitev ukrepov za prenos direktiv.

30. Po mnenju Komisije bi bilo v okviru člena 260(3) na splošno ustrezno, da se dan izreka sodbe določi kot dan, ko začne veljati obveznost plačila naloženih kazni. Iz tega sledi, da bi morala dnevna denarna kazen začeti teči od dne izreka sodbe.

VII. PREHODNO PRAVILO

31. Komisija bo nov instrument iz člena 260(3) ter načela in merila za njegovo izvajanje iz tega sporočila uporabljala pri postopkih, začelih na podlagi člena 258 po objavi tega sporočila, ter pri postopkih, začelih pred to objavo, razen tistih, ki jih je že predložila Sodišču. Pri postopkih, pri katerih je bilo že poslano obrazloženo mnenje, bo Komisija poslala še dodatno obrazloženo mnenje, v katerem bo zadevno državo članico opozorila, da bo vložila zahtevo na podlagi člena 260(3), če bo zadeva predložena Sodišču. Komisija pri določitvi višine kazni in glede trajanja kršitve ne bo upoštevala obdobja pred 1. decembrom 2009, ko je začela veljati Lizbonska pogodba.

⁽¹²⁾ Sodišče je med devetimi sodbami, izdanimi na podlagi člena 228, s katerimi je naložilo kazen, samo v treh zadevah kot prvi rok za plačilo denarne kazni določilo dan po izreku sodbe; glej sodbo v zadevi *Komisija proti Španiji*, C-278/01, Recueil, str. I-14141; sodba v zadevi *Komisija proti Franciji*, C-304/02, ZOdl. 2005, str. I-6263; sodba v zadevi *Komisija proti Grčiji*, C-369/07, (še neobjavljena).