



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NILSA WAHLA,  
predstavljeni 29. maja 2013<sup>1</sup>

**Zadeva C-95/12**

**Evropska komisija  
proti**

**Zvezni republiki Nemčiji**

„Tožba na podlagi člena 260(2) PDEU — Sodba Sodišča o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti — Pomen in obseg sodbe — Denarne sankcije — Plačilo denarne kazni — Plačilo pavšalnega zneska — Domnevna dvoumnost sodbe — Obdobje med koncem predhodnega postopka in začetkom postopka pri Sodišču — Zahteva za razlago“

1. Evropska komisija je vložila to tožbo proti Zvezni republiki Nemčiji na podlagi člena 260(2) PDEU zaradi domnevne neizvršitve sodbe, ki jo je Sodišče izdalo 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-112/05,<sup>2</sup> v nadaljevanju: sodba iz leta 2007).

2. V tej sodbi je Sodišče razsodilo, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je ohranila v veljavi člena 4(1) in 2(1) v povezavi s členom 4(3) zakona z dne 21. julija 1960 o prenosu deležev družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk v zasebni sektor<sup>3</sup> (v nadaljevanju: zakon o družbi VW), ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 56(1) ES. Glede na to, da je Zvezna republika Nemčija v bistvu sprejela novo zakonodajo, ki razveljavlja člena 2(1) in 4(1) zakona o družbi VW, se ta postopek nanaša le na člen 4(3) tega zakona.

3. Ker stranki glede tega različno razumeta sodbo iz leta 2007, se v tej zadevi postavlja procesno vprašanje, ali je Sodišče ugotovilo kršitev v zvezi s členom 4(3) zakona o družbi VW, po katerem se vsak delničar z 20-odstotnim kapitalskim deležem šteje za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje sklepa, ali pa je ugotovilo, da ta določba pomeni kršitev pretoka kapitala v smislu člena 56(1)ES samo v povezavi s členom 2(1) zakona o družbi VW. Po zadnjenavedeni določbi je glasovalna pravica vsakega delničarja omejena na 20-odstotni kapitalski delež družbe Volkswagenwerk GmbH (v nadaljevanju: Volkswagen).

4. Če bo Sodišče ugodilo tožbi Komisije zaradi neizvršitve sodbe iz leta 2007, se bo v tem postopku pojavilo tudi zapleteno vprašanje v zvezi s pravilno metodo izračuna zneska denarnih sankcij. Jedro te zadeve je po eni strani vprašanje, za kako pomembno je treba šteti domnevno dvoumnost sodbe iz leta 2007 z upoštevanjem naložitve denarnih kazni, po drugi strani pa vprašanje, ali se – in če se, kako – pri izračunu denarnih sankcij upošteva neobičajno dolgo obdobje, ki je preteklo od odgovora Zvezne republike Nemčije na obrazloženo mnenje do predložitve zadeve Sodišču.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sodba Sodišča z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-112/05, ZOdl., str. I-8995).

3 — Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (zakon z dne 21. julija 1960 o prenosu družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk v zasebni sektor), BGBl. 1960 I št. 39, str. 585, in BGBl. 1960 III, str. 641-1-1.

## I – Predhodni postopek

5. Z dopisom z dne 24. decembra 2007 je Komisija od nemške vlade zahtevala, naj jo obvesti o ukrepih, ki jih je sprejela v zvezi s sodbo iz leta 2007.

6. Nemške oblasti so z dopisom z dne 6. marca 2008 odgovorile, da so v obstoječem pravnem redu predvidene spremembe, ki so potrebne za izvršitev sodbe iz leta 2007.

7. Ker pa v dopisu ni bilo nobenih podatkov o tem, kdaj bo prišlo do sprememb, niti podatkov o vsebini navedenega predloga, je Komisija 5. junija 2008 Zvezni republiki Nemčiji poslala pisni opomin in jo pozvala, naj v roku dveh mesecev predloži svoja stališča.

8. Nemška vlada je odgovorila istega dne in Komisijo obvestila o napredovanju predlagane zakonodaje. Navedla je, da je osnutek zakonodajnega besedila o spremembi zakona o družbi VW potrdila zvezna vlada in da se bo zakonodajni postopek kmalu začel.

9. Nemška vlada je 1. avgusta 2008 določila potek sprejetja zakonodajnega besedila in Komisijo obvestila o vsebini zakonodajnega predloga.

10. Ker Komisija še vedno ni bila zadovoljna z odgovori nemške vlade, je Zvezni republiki Nemčiji 1. decembra 2008 poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev sprejme ustrezne ukrepe za izvršitev obveznosti iz sodbe iz leta 2007. V zvezi z osnutkom zakonodajnega besedila je navedla, da zadevno besedilo ni spremenilo določbe glede pravice manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepa, določene v členu 4(3) zakona o družbi VW. Komisija je tudi navedla, da ni prejela podatkov o namenih nemške vlade glede spremembe statuta družbe Volkswagen, na podlagi katerega so se izvajale nezakonite določbe zakona o družbi VW, in nazadnje, da jo je treba obvestiti še o spremembi samega zakona o družbi VW.

11. 10. decembra 2008 je bil sprejet zakon z dne 8. decembra 2008 o spremembi zakona o družbi VW<sup>4</sup> (v nadaljevanju: zakon o spremembi zakona o družbi VW), ki je v bistvu enak osnutku zakonodajnega besedila. Ta zakon, ki je začel veljati 11. decembra 2008, je razveljavil člena 4(1) in 2(1) zakona o družbi VW ter člen 101(5) zakona o delniških družbah.<sup>5</sup> Vendar pa ni spremenil člena 4(3) zakona o družbi VW.

12. Glede na to, da sta stranki še vedno različno razumeli sodbo iz leta 2007, je nemška vlada z dopisom z dne 17. decembra 2008 predlagala, naj pri Sodišču skupaj vložita predlog za razlago izpodbijane sodbe v skladu s členom 43 Statuta Sodišča Evropske unije in členom 102 Poslovnika Sodišča.<sup>6</sup> Komisija je z dopisom z dne 15. januarja 2009 odgovorila, da pri Sodišču ne namerava zahtevati razlage, saj nima pomislekov glede pomena ali obsega sodbe iz leta 2007.

13. Nemška vlada je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 29. januarja 2009, v katerem je navedla, da je s sprejetjem zakona o spremembi zakona o družbi VW v celoti izvršila sodbo iz leta 2007.

14. Ker je Komisija menila, da je Zvezna republika Nemčija sodbo iz leta 2007 izvršila le delno, je 21. februarja 2012 vložila to tožbo.

4 — Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (zakon o spremembi zakona o prenosu deležev družbe z omejeno odgovornostjo Volkswagenwerk v zasebni sektor), BGBl 2008 I št. 56, str. 2369.

5 — Aktiengesetz (zakon o delniških družbah), BGBl. 1965 I št. 48, str. 1089.

6 — Po spremembi Poslovnika je ta določba v členu 158.

## II – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

15. Komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj:

- ugotovi, da Zvezna republika Nemčija s tem, da ni sprejela vseh potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe iz leta 2007, ki se nanaša na nezdružljivost določb zakona o družbi VW z zakonodajo Evropske unije (EU), ni izpolnila obveznosti iz člena 260(2) PDEU;
- Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo periodične denarne kazni v višini 282.725,10 EUR na dan in pavšalni znesek v višini 31 114,72 EUR na dan, ki se plačata na račun lastnih sredstev Evropske unije;
- Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

16. Zvezna republika Nemčija predlaga Sodišču, naj:

- tožbo zavrne, ali podredno, naj po prosti presoji zmanjša denarno kazen in pavšalni znesek, ki ju je predlagala Komisija, in glede na dan izdaje sodbe v tej zadevi določi, kdaj začne učinkovati mogoča obveznost plačila;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

17. Nemška vlada in Komisija sta na obravnavi 12. marca 2013 ustno podali navedbe. Stranki sta tudi odgovorili na vprašanja, ki so jima bila na moj predlog poslana v pripravi na obravnavo.<sup>7</sup>

## III – Analiza

A – *Ali Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti?*

1. Izvršilni mehanizem iz člena 260 PDEU

18. Postopek iz člena 260(2) PDEU je mogoče opisati kot skrajno sredstvo Komisije v njeni vlogi „varuha Pogodb“ za zagotovitev izvajanja prava EU. Deluje kot poseben sodni postopek za izvršitev sodb, ali z drugimi besedami, kot prisilna metoda za zagotovitev izvršitve teh sodb.<sup>8</sup>

19. V tej tožbi je Komisija podala očitke zoper člen 4(3) zakona o družbi VW in zoper statut družbe Volkswagen. Nemška vlada je v odgovor na te očitke navedla, da Sodišče tega statuta v sodbi iz leta 2007 ni obravnavalo. Zato bi bilo treba te očitke zavreči kot nedopustne.

20. V zvezi s tem zadostuje navesti, da je Sodišče glede na posebne značilnosti postopka za izvršitev iz člena 260(2) PDEU presodilo, da se lahko v okviru tega postopka obravnava le neizpolnitev, za katero je Sodišče na podlagi člena 258 PDEU ugotovilo, da je utemeljena.<sup>9</sup> Ker Sodišče v sodbi iz leta 2007 statuta ni obravnavalo, menim, da zgoraj navedeni očitki niso dopustni.<sup>10</sup>

7 — Glej točko 75 in naslednje spodaj.

8 — Glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 92).

9 — Sodba z dne 10. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-457/07, ZOdl., str. I-8091, točka 47). Glede zahteve po skladnosti in natančnosti v zvezi s tožbo, s katero Komisija začne postopke za ugotovitev neizpolnitve obveznosti, glej tudi sodbo z dne 19. decembra 2012 v zadevi Komisija proti Italiji (C-68/11, točki 50 in 51 ter navedena sodna praksa).

10 — Na obravnavi je bila Komisija pozvana, naj pojasni svoje stališče o tem. Glede na njen nejasen odgovor menim, da ni nameravala izpodbijati le člena 4(3) zakona o družbi VW. Povedano drugače, videti je, da njene trditve glede Statuta niso bile podane samo zaradi razjasnitve okvira razprave.

21. V teh okoliščinah namen tega postopka ni ugotovitev, ali člen 4(3) zakona o družbi VW, ki predpisuje več kot 80-odstotno večino zastopanega kapitala za sprejetje sklepov skupščine delničarjev družbe Volkswagen, krši pravo EU. Ta tožba se nanaša na vprašanje, ali je Zvezna republika Nemčija izvršila sodbo iz leta 2007.

22. Po izdaji ugotovitelne sodbe na podlagi člena 258 PDEU mora zadevna država članica sprejeti vse ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, kot določa člen 260(1) PDEU. Če se po koncu postopka sodba ne izvrši, ima Komisija, preden vloži tožbo na podlagi člena 260(2) PDEU, ključno vlogo pri določanju, koliko je država članica sprejela potrebne ukrepe za izvršitev prvotne sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti.

23. V tej zadevi pa mora Sodišče, preden odloči, ali so bili sprejeti potrebni ukrepi, najprej ugotoviti, ali je sploh prišlo do neizpolnitve obveznosti v zvezi s členom 4(3) zakona o družbi VW, na podlagi katere bi lahko nastala obveznost sprejetja ukrepov, potrebnih za izvršitev prvotne sodbe.

24. Žal stranki različno razumeta sodbo iz leta 2007. Čeprav je nesoglasje glede pomena in obsega sodb v pravu neizogibno, se mi zdi, da bi v postopkih za ugotavljanje neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU Sodišče lahko pripomoglo, da se tej negotovosti izogne tako, da zagotovi jasno razlogovanje in natančno oblikovanje izrekov svojih sodb. Čeprav mora Komisija po koncu postopka ugotoviti, ali je država članica zadostno izvršila sodbo, nadaljevanje te presoje dejansko predpostavlja jasno izjavo Sodišča o obstoju neizpolnitve obveznosti.

25. Ob tem menim, da sodba iz leta 2007 ni posebno dvoumna. Kljub temu pa, kot je to razvidno iz tega primera, dikcija, uporabljena v tej sodbi, dopušča možnost debate v zvezi s členom 4(3) zakona o družbi VW.

26. Ob tem je treba poudariti, da ne bom poskušal ugotoviti, kaj je „subjektivni pomen“ sodbe iz leta 2007 ali kaj je bil ali bi lahko bil namen Sodišča. S to razlago se želi namreč ugotoviti pomen izreka te sodbe glede na njeno obrazložitev. Ker mora biti država članica, ki ni izpolnila obveznosti, na podlagi zadevne sodbe sposobna ugotoviti, kaj pomeni nezakonito ravnanje, so v teh okoliščinah upoštevni le podatki, ki izhajajo iz te sodbe. Povedano drugače, zaradi denarnih sankcij ni mogoče sprejeti široke razlage sodbe iz leta 2007.

27. Iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, menim, da je razumevanje sodbe iz leta 2007, ki ga predlaga Zvezna republika Nemčija, primernejše od razumevanja, ki ga predlaga Komisija.

## 2. Obnova pomena in obsega sodbe iz leta 2007

28. V izreku sodbe iz leta 2007 je Sodišče odločilo, da Zvezna republika Nemčija s tem, da je ohranila v veljavi člena 4(1) in 2(1) „v povezavi s“<sup>11</sup> členom 4(3) zakona o družbi VW, ni izpolnila obveznosti iz člena 56(1) ES.

29. Torej bo ugotovitev, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU, odvisna od tega, ali se sodba iz leta 2007 razlaga tako, (i) da se ugotovi nezakonitost treh določb, ki se obravnavajo ločeno, (ii) ali da se namesto tega ugotovita različni kršitvi, prva v zvezi s členom 4(1) zakona o družbi VW in druga v zvezi s členom 2(1) zakona o družbi VW v povezavi s členom 4(3) tega zakona. Drugonavedeno razumevanje temelji na samem vzajemnem delovanju zadevnih določb. Nezakonitost naj bi se torej pripisala skupnim učinkom teh določb.

11 — V verodostojni nemški različici sodbe iz leta 2007 je v zvezi s tem rabljena besedna zveza „in Verbindung mit“.

30. Komisija trdi, da dejstvo, da upoštevni del izreka sodbe iz leta 2007 vsebuje besedno zvezo „v povezavi s“, ne izključuje nezakonitosti vsake izpodbijane določbe same po sebi. Nezakonitost teh določb je po mnenju Komisije namreč potrjena v obrazložitvi te sodbe.

31. Nemška vlada trdi nasprotno. Vztraja, da izreka sodbe iz leta 2007 ni mogoče razumeti tako, da se nanaša na tri ločene nezakonite določbe. Meni, da je Sodišče ugotovilo dve kršitvi člena 56(1) ES; prvo v zvezi s členom 4(1) zakona o družbi VW in drugo v zvezi s členom 2(1) v povezavi s členom 4(3) zakona o družbi VW. Zato nemška vlada trdi, da je z razveljavitvijo členov 4(1) in 2(1) zakona o družbi VW izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU.

32. Menim, da uporaba besedne zveze „v povezavi s“ v izreku sodbe sama po sebi izključuje razumevanje, ki ga predlaga Komisija.<sup>12</sup> Vendar pa se glede na pomembnost, ki jo ima obrazložitev pri razlagi pomena sodbe,<sup>13</sup> zdi primerno, da se izrek sodbe iz leta 2007 preuči glede na obrazložitev, ki jo je podalo Sodišče za utemeljitev svoje odločitve.

a) Edina omejitev v zvezi s členoma 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW

33. Na začetku je treba poudariti, da obrazložitev sodbe iz leta 2007, zlasti točke od 31 do 56, po mojem mnenju ne potrjuje stališč Komisije.

34. Prvič, Sodišče je ob upoštevanju trditev strank glede posamičnih očitkov Komisije v zvezi s členoma 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW ter kumulativnih učinkov teh določb menilo, da je treba ta očitka preučiti skupaj.<sup>14</sup> V zvezi s tem je treba po mojem mnenju poudariti, da je Sodišče izrecno poudarilo kumulativni učinek zadevnih določb.<sup>15</sup>

35. Drugič, Komisija se sklicuje na številne točke sodbe iz leta 2007,<sup>16</sup> ki bi se, brane posamično, lahko razlagale v utemeljitev njenih stališč. Vendar moram poudariti, da je treba sprejeti celovit pristop presoje Sodišča glede zadevnih določb.

36. V skladu z mojim razumevanjem sodbe iz leta 2007 skupni učinek zadevnih določb poudarja odločitev Sodišča, da je treba očitke v zvezi s členoma 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW obravnavati skupaj. To namreč potrjuje dejstvo, da je Sodišče odločilo, da bo obravnavalo učinke zgornje meje glasovalnih pravic poleg manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, določene v členu 4(3) zakona o družbi VW.<sup>17</sup>

37. V točki 50 sodbe iz leta 2007 je Sodišče presodilo, da je člen 4(3) zakona o družbi VW instrument, ki javnim subjektom omogoča, da si pridržijo manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitev, ker ima dežela Spodnja Saška v družbi VW še vedno približno 20-odstotni kapitalski delež. Tako se je lahko sprejetje pomembnih odločitev preprečilo z nižjo stopnjo investicij, kot se zahteva po nemškem zakonu o delniških družbah.

38. Komisija meni, da ta točka sodbe iz leta 2007 potrjuje obstoj omejitve v zvezi s samim členom 4(3) zakona o družbi VW. Vendar bi odsvetoval pretirano zanašanje samo na to točko.

12 — Kot je namreč pravilno trdila Zvezna republika Nemčija pri ustnih navedbah, bi Sodišče lahko natančno navedlo, kot je med drugim v sodbi z dne 6. decembra 2007 v združenih zadevah Federconsumatori in drugi (C-463/04 in C-464/04, ZOdl., str. I-10419, točka 43), da izpodbijane določbe pomenijo nezakonite omejitve tako same po sebi kakor v povezavi z drugimi upoštevnimi določbami.

13 — Sodba z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-526/08, ZOdl., str. I-6151, točka 29); glej tudi sodbo z dne 16. marca 1978 v zadevi Bosch (135/77, Recueil, str. 855, točka 4).

14 — Točka 30 sodbe iz leta 2007.

15 — V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, bi vsebina prvotne tožbe v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-112/05) po mojem mnenju morala ostati neupoštevna za razlago sodbe iz leta 2007, če posamezni deli te vsebine niso očitni iz same te sodbe.

16 — Glej predvsem točke 40, 50 in 81 sodbe iz leta 2007.

17 — Točka 43 sodbe iz leta 2007.

39. Menim, da je treba točko 50 te sodbe brati v povezavi s točko 51, v kateri Sodišče ugotavlja, da člen 2(1) zakona o družbi VW s tem, da zgornjo mejo glasovalnih pravic omejuje na 20 %, dopolnjuje pravni okvir, ki javnim subjektom omogoča, da imajo s tako zmanjšanimi naložbami pomemben vpliv. Prav ta pravni okvir, ki izhaja iz vzajemnega delovanja izpodbijanih določb, je osrednji del presoje Sodišča glede obstoja omejitve prostega pretoka kapitala, ali natančneje, neposrednih naložb.

40. Na tem mestu je treba opozoriti, da pretok kapitala v smislu člena 56(1) ES vključuje neposredne naložbe, to pomeni naložbe, ki so namenjene vzpostavitvi ali ohranjanju trajnih in neposrednih vezi med osebo, ki je zagotovila kapital, in podjetjem, ki je dobilo na voljo kapital za izvajanje gospodarske dejavnosti.<sup>18</sup> Cilj vzpostavitve ali ohranitve trajnih gospodarskih vezi predpostavlja, da delnice imetniku omogočajo učinkovito udeležbo pri upravljanju te družbe ali njenem nadzoru.<sup>19</sup>

41. Glede neposrednih naložb je treba nacionalne ukrepe šteti za omejitve v smislu člena 56(1) ES, če lahko preprečijo ali omejijo pridobitev delnic v zadevnih podjetjih ali odvrnejo vlagatelje iz drugih držav članic od naložb v njihov kapital.<sup>20</sup>

42. Komisija se sklicuje tudi na prvi stavek točke 54 sodbe iz leta 2007. Natančneje, trdi, da uporaba besede „omejitev“ v množinski obliki v teh okoliščinah potrjuje, da sta bili ugotovljeni posamični kršitvi v zvezi s členoma 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW.

43. Poudariti moram, da je Sodišče v tej točki po eni strani ugotovilo, da se „omejitve prostega pretoka kapitala, ki so predmet tega postopka, nanašajo na neposredne naložbe v kapital družbe Volkswagen, in ne na portfeljske naložbe [...], ki so za ta postopek brezpredmetne“.<sup>21</sup> Po drugi strani je Sodišče glede neposrednih naložb, ki so bile v skladu s prvim stavkom predmet postopka, ugotovilo, da „člena 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW zato, ker pomenita instrument, s katerim je mogoče omejiti možnost udeležbe [neposrednih] vlagateljev v družbi, da bi z njo vzpostavili ter ohranjali trajne in neposredne gospodarske vezi, ki bi jim omogočale učinkovito udeležbo pri upravljanju ali nadzorovanju te družbe, zmanjšujeta interes za pridobitev kapitalskega deleža v družbi Volkswagen“.<sup>22</sup>

44. Menim, da niti uporaba besede „omejitev“ v množinski obliki niti neobstoj besedne zveze „v povezavi s“ v tem členu nista odločilna. V zvezi s tem je v prvem stavku presoja domnevnih omejitev omejena na neposredne naložbe in izključuje preučitev portfeljskih naložb z utemeljitvijo, da so brezpredmetne. Drugi stavek se nanaša na sodno prakso Sodišča v zvezi z neposrednimi naložbami v obravnavani zadevi. Sodišče je ugotovilo, da člena 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW skupaj zmanjšujeta interes vlagateljev za pridobitev deležev v družbi Volkswagen, ker ustvarjata okvir ali instrument, ki lahko omeji možnost, da bi bili neposredni vlagatelji udeleženi v družbi in bi tako z njo vzpostavili ali ohranjali trajne vezi.<sup>23</sup> Z drugimi besedami, vzajemno delovanje teh členov je v sami omejitvi.

45. Z nobeno drugo razlago se po mojem mnenju ne bi upoštevala točka 56 sodbe iz leta 2007, v kateri je Sodišče ugotovilo, da *součinkovanje* členov 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW pomeni omejitev pretoka kapitala v smislu člena 56(1) ES.

18 — Sodba z dne 20. maja 2008 v zadevi Orange European Smallcap Fund (C-194/06, ZOdl., str. I-3747, točka 100 in navedena sodna praksa).

19 — Prav tam, točka 101. Glej tudi točko 18 sodbe iz leta 2007 in navedeno sodno prakso.

20 — Sodba z dne 11. novembra 2010 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-543/08, ZOdl., str. I-11241, točka 47 in navedena sodna praksa).

21 — Prvi stavek točke 54 sodbe iz leta 2007.

22 — Drugi stavek točke 54 sodbe iz leta 2007.

23 — Glej predvsem točko 52 in konec točke 54 sodbe.

46. Zato velja, da če se člen 2(1) zakona o družbi VW razveljavi, upoštevni pravni okvir preneha obstajati, zato preneha neželeni učinek vzajemnega delovanja členov 2(1) in 4(3) zakona o družbi VW, in sicer omejevanje neposrednega vlaganja v družbo Volkswagen, kar je, kot izhaja iz sodbe 2007, bistvo očitkov Komisije. Čeprav nisem prepričan, da bi prišlo do enakega učinka, če bi bil namesto člena 2(1) zakona o družbi VW razveljavljen člen 4(3), je videti, da obrazložitev in izrek sodbe iz leta 2007 prav tako dopuščata tako rešitev.

47. Menim, da preostalega dela presoje Sodišča glede izpodbijanih določb zakona o družbi VW ni mogoče razlagati tako, da je v nasprotju s to presojo.

b) Nadaljnje ugotovitve v zvezi s sodbo iz leta 2007

48. Potem ko je Sodišče ugotovilo obstoj omejitve, je presojalo, ali izpodbijane določbe upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu. Ko je ugotovilo, da interesi, ki jih je navedla Zvezna republika Nemčija, zlasti varstvo delavcev in manjšinskih delničarjev, ne bi mogli upravičiti zadevnih omejitev, je presodilo, da „so očitki Komisije v zvezi s kršitvijo člena 56(1) ES utemeljeni“.<sup>24</sup>

49. Spet je, gledano posamično, to točko mogoče razlagati tako, da potrjuje razlago sodbe iz leta 2007, kot jo razume Komisija. Glede na vmesno ugotovitev Sodišča v točki 56 sodbe iz leta 2007 v zvezi z obstojem omejitve se zdi, da točka 81 ni primerno oblikovana.<sup>25</sup> Vendar se je neskladje med točkama zmanjšalo, ko je v točki 82 Sodišče končalo presojo in potrdilo, da „Zvezna republika Nemčija s tem, da je ohranila v veljavi člena 4(1) in 2(1) v povezavi s členom 4(3) zakona o družbi VW, ni izpolnila obveznosti iz člena 56(1) ES“.

50. To, da je Sodišče Zvezni republiki Nemčiji v skladu s predlogi Komisije naložilo plačilo stroškov, ker ta „s tožbenimi predlogi ni uspela“,<sup>26</sup> ni v nasprotju z mojim razumevanjem sodbe iz leta 2007. Pri tem sploh ni pomembno, ali je bila Zvezna republika Nemčija neuspešna glede *verseh* očitkov Komisije zoper zakon o družbi VW v zvezi s členom 56(1) ES ali le glede dveh tretjin teh očitkov.<sup>27</sup>

51. Končno, trditve Komisije v zvezi z upoštevnostjo „sodne prakse o prednostnih delnicah“<sup>28</sup> me pri razlagi sodbe iz leta 2007 niso prepričale. Ta sodna praksa je res podlaga za preučitev obstoja omejevanja prostega pretoka kapitala in njegove morebitne upravičenosti, kot jasno izhaja iz razlogovanja Sodišča.<sup>29</sup> Vendar se nanjo ni mogoče sklicevati, zato da bi se sodba iz leta 2007 razlagala široko.

52. V zvezi s tem je treba posebej upoštevati okoliščine primera. Kot sem navedel, je bila sodba iz leta 2007 izdana v okviru, ki ga določa člen 258 PDEU (prej člen 226 ES). Čeprav ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri presoji, koliko je država članica z ukrepi, ki jih je sprejela, izvršila sodbo, se ne bi strinjal, da lahko Komisija enostransko *ex post* razširi obseg ugotovitvene sodbe Sodišča na podlagi drugih podobnih, a ne enakih primerov.<sup>30</sup>

24 — Točka 81 sodbe iz leta 2007.

25 — Glej točko 45 zgoraj.

26 — Točka 83 sodbe iz leta 2007.

27 — To velja, čeprav je Sodišče tožbo Komisije zavrnilo v delu, v katerem se je nanašala na kršitev člena 43 ES, saj je bilo v tem postopku ugotovljeno, da sta bili dve od treh izpodbijanih določb nezakoniti.

28 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja, predstavljene 13. februarja 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-112/05, točka 40 in naslednje).

29 — Glej zlasti točke 18, 72 in 73 sodbe iz leta 2007.

30 — Glede razlik med okoliščinami, v katerih je bila izdana sodba iz leta 2007, in okoliščinami, v katerih se poudarja sodna praksa Sodišča o prednostnih delnicah, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-112/05).

53. Po mojem mnenju bi morali biti enako pazljivi tudi glede trditve Komisije, da je treba sodbo iz leta 2007 brati ob upoštevanju sklepnih predlogov generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba.<sup>31</sup> Treba je spomniti, da je generalni pravobranilec, potem ko je zavrnil trditve nemške vlade, Sodišču predlagal, naj ugotovi, da so nezakonite tri izpodbijane določbe. Čeprav sklepni predlogi generalnega pravobranilca res pomenijo poglobljeno preučitev pravnih in političnih vprašanj, obravnavanih v sodbi Sodišča, je treba ustrezno pregledati različne opredelitve glede obstoja nezakonitih omejitev iz izreka sodbe in sklepnih predlogov.

54. Zaradi navedenega in zato, ker namen tega postopka ni določiti, ali člen 4(3) zakona o družbi VW sam po sebi pomeni kršitev prava EU, ni treba poglobljeno ugotavljati, ali pravica manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, določena v členu 4(3) zakona o družbi VW, pomeni kršitev prava EU. O tem je po mojem mnenju treba odločati v postopku na podlagi člena 258 PDEU.<sup>32</sup>

55. Zato menim, da je treba tožbo Komisije zavrnilo in Komisiji naložiti plačilo stroškov.

56. Za primer, da se Sodišče ne bi strinjalo z mojim razumevanjem sodbe iz leta 2007, bom predstavil ugotovitve glede denarnih sankcij.

## B – Denarne sankcije

### 1. Uvodne ugotovitve

57. Če bo Sodišče ugotovilo, da Zvezna republika Nemčija ni izvršila sodbe iz leta 2007, se ji lahko v skladu s členom 260(2), drugi pododstavek, PDEU naloži plačilo kazni in/ali pavšalnega zneska.<sup>33</sup> Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da predlogi, ki jih Komisija poda v zvezi z denarnimi sankcijami, čeprav so koristen napotek, Sodišča ne zavezujejo. V skladu s tem mora Sodišče glede na okoliščine posameznega primera določiti višino denarnih sankcij, ki se naložijo.<sup>34</sup>

58. Komisija ob upoštevanju metode za izračun denarnih sankcij, ki je določena v „Sporočilu Komisije o izvajanju člena 228 Pogodbe ES“,<sup>35</sup> predlaga, naj Sodišče Zvezni republiki Nemčiji naloži denarno kazen v višini 282.725,10 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi sodbe iz leta 2007. Ta predlog utemeljuje s kombinacijo pavšalne osnove v višini 630 EUR, pomnožene s koeficientom 7 za težo kršitve, koeficientom 3 za trajanje in posebnim faktorjem „n“, ki znaša 21,37.<sup>36</sup>

59. Glede pavšalnega zneska Komisija ob upoštevanju vseh pravnih in dejanskih okoliščin zadevne kršitve predlaga, naj se dnevni znesek 31 114,72 EUR (ki je zmnožek pavšalne osnove 208 EUR, koeficienta 7 za težo kršitve in posebnega faktorja „n“, ki znaša 21,37) pomnoži s številom dni, ki so potekli od izdaje sodbe iz leta 2007 do dneva, ko je Zvezna republika Nemčija izpolnila obveznosti iz te sodbe, ali če jih ni, do dneva izdaje sodbe v obravnavani zadevi.

31 — Glej zlasti točki 103 in 107 sklepnih predlogov.

32 — V teh okoliščinah je treba upoštevati načelo *res iudicata*, ki se uporablja tudi v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti. Vendar se načelo nanaša le na pravna in dejanska vprašanja, o katerih je bilo dejansko ali nujno odločeno v ugotovitveni sodbi, sprejeti na podlagi člena 258 PDEU. Zato se države članice ob upoštevanju prejšnje sodbe na načelo *res iudicata* lahko veljavno sklicujejo le, če gre za zadevi, ki sta v bistvenem enaki glede dejanskega stanja in pravnega vidika glede vsebine predlogov, ki jih navaja Komisija. Glej v opombi 13 navedeno sodbo Komisija proti Luksemburgu, točki 27 in 34 ter navedena sodna praksa.

33 — Glej v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 86.

34 — Sodba z dne 10. januarja 2008 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-70/06, ZOdl., str. I-1, točki 34 in 38 ter navedena sodna praksa).

35 — SEC(2005) 1658.

36 — V tožbi Komisija navaja podatke iz Sporočila Komisije „Posodobitev podatkov, uporabljenih za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni v postopkih zaradi neizpolnitve obveznosti“, SEC(2011) 1024.



60. Sodišče s tem, da za izhodišče uporabi smernice, ki jih je predlagala Komisija, sistematično upošteva tri osnovna merila, in sicer težo kršitve, njeno trajanje in plačilno sposobnost države članice.<sup>37</sup> Natančneje, Sodišče presoja učinke, ki jih bo imela neizvršitev sodbe na zasebne in javne interese, in nujnost, da se spodbudi zadevno državo članico, da izpolni svoje obveznosti.<sup>38</sup> V zvezi s tem je Sodišče dosledno odločalo, da je treba denarne sankcije naložiti tako, da ustrezajo okoliščinam in so sorazmerne z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti in plačilno sposobnostjo zadevne države članice.<sup>39</sup>

61. Ob tem bi poudaril, da so bili podatki o ekonomskem stanju, na katerih temeljijo predlogi Komisije, po vložitvi zadeve pri Sodišču posodobljeni. V zvezi s tem se zdi primerno upoštevati morebitne spremembe teh podatkov. To je zlasti povezano s tem, da je treba plačilno sposobnost države članice presojati glede na nedavno gibanje inflacije in BDP zadevne države članice, ko Sodišče presoja dejstva.<sup>40</sup>

62. Menim, da uporaba posodobljenih podatkov o ekonomskem stanju pravilno odraža načeli ustreznosti in sorazmernosti, ki se uporabljata na področju denarnih sankcij.<sup>41</sup> Zato nameravam uporabiti najnovije podatke, ki so na voljo, in sicer tiste, ki jih je predložila Komisija v sporočilu za leto 2012.<sup>42</sup> V tem sporočilu znaša enotna pavšalna osnova za izračun denarne kazni 640 EUR na dan, enotna pavšalna osnova za plačilo pavšalnega zneska 210 EUR, posebni „n“ faktor za Zvezno republiko Nemčijo pa 21,12.<sup>43</sup>

## 2. Posebne okoliščine tega primera

63. V tej zadevi se postavlja več načelnih vprašanj. Predvsem gre za to, ali je – in če je tako, kako – pri izračunu zneska denarnih sankcij, ki se naložijo, treba upoštevati domnevno dvoumnost sodbe iz leta 2007, triletno obdobje med koncem predhodnega postopka in začetkom postopka pred Sodiščem ter vlogo, s katero Zvezna republika Nemčija od Sodišča zahteva razlago.

64. Te dejavnike bom preučil, preden bom natančno izračunal finančne sankcije.

a) Ali sme domnevna dvoumnost sodbe iz leta 2007 vplivati na naložitev denarnih sankcij?

65. Nemška vlada je v vseh vlogah trdila, da ji Sodišče ne sme naložiti denarnih sankcij, ker ni jasne in nedvoumne pravne podlage za obveznosti iz sodbe iz leta 2007.

66. S to trditvijo se ne strinjam. Če bi storili tako, se po mojem mnenju ne bi uresničil namen člena 260 PDEU, in sicer zagotoviti varstvo učinkovitega izvajanja prava EU.

37 — Sodba z dne 11. decembra 2012 v zadevi Komisija proti Španiji (C-610/10, točka 119 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-387/97, Recueil, str. I-5047, točka 92) in sodbo z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-278/01, Recueil, str. I-14141, točka 52).

38 — Sodba Komisija proti Franciji (navedena v opombi 8, točka 104). Glej tudi sodbo Komisija proti Grčiji (navedena v opombi 37, točka 92).

39 — V zvezi s plačilom kazni glej sodbo Komisija proti Španiji z dne 11. decembra 2012 (navedena v opombi 37, točka 118 in navedena sodna praksa). Enako načelo se uporablja pri plačilu pavšalnega zneska. Glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-568/07, ZOdl., str. I-4505, točka 47 in navedena sodna praksa).

40 — Sodba z dne 31. marca 2011 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-407/09, ZOdl., str. I-2467, točka 42); v opombi 37 navedena sodba Komisija proti Španiji z dne 11. decembra 2012 (točka 131) in sodba z dne 19. decembra 2012 v zadevi Komisija proti Irski (C-279/11, točki 78 in 79).

41 — Podobno glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena, predstavljene 21. marca 2013 v zadevi Komisija proti Češki republiki (C-241/11, točka 86).

42 — Sporočilo Komisije „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v okviru postopkov kršitev“, C(2012) 6106 final.

43 — Prav tam, str. 3 in 4.

67. Treba je spomniti, da so posebno ureditev, ki jo določata dopolnilna člena 258 PDEU in 260 PDEU, katere namen je zagotoviti skladnost s pravom EU, določile prav države članice. Kot postopek *sui generis*, značilen za pravo EU, ki ponuja primarni mehanizem za naložitev kazni zaradi neizpolnitve obveznosti držav članic, je treba izvršilni postopek, ki ga določa člen 260 PDEU, razlikovati od civilnega.<sup>44</sup>

68. Zato so se pravice države članice, ki ne izpolni obveznosti, glede predvidenih denarnih sankcij v sodni praksi Sodišča dosledno razlagale ozko. Natančneje, razumeti jih je treba glede na cilj iz člena 260 PDEU, to pa je zagotavljanje skladnosti z upošteveno zakonodajo.<sup>45</sup> V teh okoliščinah mora zadevna država članica sprejeti ugotovitve, ki po njenem mnenju izhajajo iz sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in če je treba, upravičiti utemeljenost teh ugotovitev pred Sodiščem v postopku na podlagi člena 260 PDEU.<sup>46</sup>

69. Zadostuje, da je bila državi članici za zagotovitev minimalnih pogojev glede teh pravic dana možnost, da predloži stališča o vseh pravnih in dejanskih elementih, potrebnih za ugotovitev nadaljevanja in teže kršitve, ki se ji očita, in ukrepe, ki se lahko sprejmejo, zato da se ta konča.<sup>47</sup> Če je bila taka možnost na voljo, Sodišče določi denarne sankcije, ki se mu zdijo primerne za zagotovitev, da bo prvotna sodba kar najhitreje izvršena, in za preprečitev podobnih kršitev.<sup>48</sup>

70. Povedano drugače, če bi se argument v zvezi z domnevno dvoumnostjo sodbe Sodišča lahko uspešno uveljavil zoper nujnost naložitve denarnih sankcij, bi izvršilni mehanizem iz člena 260 PDEU izgubil učinek. Poleg tega bi takšna rešitev zahtevala, da Sodišče sistematično presoja svoje ugotovitvene sodbe v skladu s členom 258 PDEU za vsako dvoumje, na podlagi katerega bi bila država članica lahko oproščena denarnih sankcij. To bi bilo v očitnem nasprotju z namenom člena 260 PDEU, zlasti s tem, da se nespoštovanje prava EU konča, kakor hitro je mogoče. Nevarnost, da jim bodo naložene denarne sankcije, države članice močno spodbuja, da nemudoma odpravijo kršitev.

71. Kljub temu je mogoče trditi, da je treba zatrjevano dvoumnost sodbe iz leta 2007 pri presoji teže kršitve obravnavati kot olajševalno okoliščino. To bi bilo upravičeno, ker je vsebina obveznosti države članice dokončno določena le v sodbi, s katero je naložena denarna kazen.<sup>49</sup>

72. Čeprav je Sodišče pristojno, da upošteva vse okoliščine, ki jih šteje za upoštevne, tega pristopa ne priporočam. V postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU se od Sodišča zahteva le, da ugotovi, da je bil kršen predpis prava EU.<sup>50</sup> Vendar se ne opredeli do ukrepov, ki jih mora zadevna država članica sprejeti za odpravo neizpolnitve obveznosti. V zvezi s tem ni neobičajno, da se v sodbi, s katero se ugotovi neizpolnitev obveznosti, pusti odprto vprašanje ukrepov, ki jih je treba sprejeti.

44 — Glej zlasti v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 91.

45 — Glede načela pravne varnosti in pravice do obrambe glej v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točke od 85 do 97.

46 — Sodba z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-503/04, ZOdl. str. I-6153, točka 16).

47 — V opombi 8 navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 97.

48 — Prav tam.

49 — Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda, predstavljene 24. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (sodba z dne 14. marca 2006, C-177/04, ZOdl., str. I-2461, točka 70). Vendar v tej zadevi Sodišče ni sledilo predlogu generalnega pravobranilca. Glej točko 78 sodbe.

50 — V opombi 46 navedena sodba Komisija proti Nemčiji, točka 15. Ko je govor o členu 260 PDEU, pri neizpolnitvi obveznosti ne gre več za neizpolnitev obveznosti iz Pogodbe na podlagi člena 258 PDEU, ampak gre za „sestavljeno kršitev“, ki poleg prvotne kršitve zajema tudi neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 260(1) PDEU. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Fennellyja, predstavljene 9. decembra 1999 v zadevi Komisija proti Grčiji (sklep z dne 6. oktobra 2000, C-197/98, Recueil, I-8609, točka 19).

73. Dalje, neizpolnitev obveznosti, na podlagi katere je bila izdana prvotna sodba na podlagi člena 258 PDEU, izvira iz tega, da država članica ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe. V bistvu upoštevne pravne določbe, ki so podlaga te obveznosti, same po sebi v besedilu sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, niso kršene. Zato menim, da lahko jasnost upoštevne zakonodaje EU v nekaterih okoliščinah pomeni primernejše merilo za presojo teže kršitve kot jasnost sodb, s katerimi je ugotovljena kršitev.<sup>51</sup>

74. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da Zvezna republika Nemčija glede naložitve denarnih sankcij ne more uspeti s svojimi trditvami glede dvoumnosti sodbe iz leta 2007.

b) Kdo mora ukrepati, ko pride do nesoglasja glede izvršitve?

75. Na obravnavi sta bili stranki pozvani, naj predložita stališča glede vprašanja, ali bi v okoliščinah tega primera ena od strank morala v določenem obdobju ukrepati, in če je tako, kako naj se opustitveno ravnanje upošteva pri izračunu denarnih sankcij. V bistvu gre za ugotovitev, kdo naj nosi breme opustitvenega ravnanja, kadar se izkaže, da stranke niso enotne glede tega, ali je bila prvotna sodba izvršena.

76. Najprej je treba opozoriti, da ima Komisija na podlagi člena 258 PDEU široko diskrecijsko pravico pri odločanju, ali bo začela postopek, in pri določanju primernega časovnega okvira za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti pri Sodišču.<sup>52</sup> Vendar člen 260 PDEU določa, da mora natančen obseg te diskrecijske pravice določiti Sodišče.

77. Med tema določbama je mogoče potegniti vzporednici. Podobno kot člen 258(2) PDEU, člen 260(2) PDEU ne določa nobene časovne omejitve za vložitev tožbe pri Sodišču. Res se zdi, da te določbe Komisiji dajejo široko diskrecijsko pravico v zvezi s tem.<sup>53</sup> Menim, da neobstoj zapovedanega ravnanja, ki je skupen tema določbama, omogoča podobno uporabo sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 258 PDEU, zlasti v zvezi z diskrecijsko pravico Komisije glede časa, ki je primeren za vložitev tožbe pri Sodišču.<sup>54</sup>

78. Diskrecijska pravica Komisije za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti je v tem pogledu omejena le, če njeno ravnanje krši pravico zadevne države članice do obrambe.<sup>55</sup> Če neobičajno trajanje postopka državi članici otežuje obrambo, se lahko ugotovi, da taka tožba, vložena na podlagi člena 258 PDEU, ni dopustna.<sup>56</sup>

79. V tej zadevi ni dokaza, da sta ravnanje Komisije in trajanje postopka po koncu predhodnega postopka kakor koli vplivali na način obrambe Zvezne republike Nemčije.

51 — Pri tej presoji je Sodišče namreč upoštevalo, kako jasno so bile obveznosti države članice določene v upoštevni določbah. Glej v tem smislu v opombi 46 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 72.

52 — Med drugim glej sodbo z dne 21. januarja 2010 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-546/07, ZOdl., str. I-439, točki 21 in 22 ter navedena sodna praksa). V postopku, ki ga določa člen 258 PDEU, Komisija ni dolžna ravnati v določenem roku, razen če lahko predolgo trajajoč predhodni postopek zadevni državi članici oteži ugovarjanje trditvam Komisije in tako ogrozi pravico do obrambe.

53 — Člen 260(2), prvi stavek, PDEU določa: „Če Komisija meni, da zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, lahko pred Sodiščem vloži tožbo, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe.“ Glej tudi v opombi 50 navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca Fennellyja v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 19.

54 — Takšno je tudi prevladujoče stališče v pravni teoriji, glej med drugim Bonnie, A., „Commission discretion under Art. 171(2) EC“, *European Law Review*, 1998, 23(6), str. 544, in Masson, B., „L’obscur clarté de l’article 228, par. 2, CE“, *Revue trimestrielle du droit européen*, 2004, 4(4), str. od 639 do 668.

55 — Glej točko 76 zgoraj.

56 — Sodba z dne 24. aprila 2007 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-523/04, ZOdl., str. I-3267, točka 27). Glej tudi sodbo z dne 16. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-96/89, Recueil, str. I-2461, točka 16).

80. V bistvu se mi zdi, da na podlagi člena 260 PDEU omejevalni učinek pravice do obrambe nastopi le v zelo izjemnih okoliščinah in da Komisija načeloma ni zavezana, da zadevo predloži Sodišču v določenem času.<sup>57</sup> Vendar se zato postavlja to vprašanje, ali naj zamuda pri vložitvi tožbe pri Sodišču vpliva na naložitev denarnih sankcij, čeprav ne vpliva na dopustnost tožbe?

81. Na prvi pogled se zdi, da je upoštevanje ravnanja Komisije tako ali drugače smiselno, saj daljši rok za vložitev tožbe pri Sodišču pomeni daljše obdobje neizvršitve. V bistvu bi se poznejša predložitev zadeve Sodišču po koncu predhodnega postopka v nekaterih primerih lahko izkazala za škodljivo za zagotavljanje, da se izvršitev opravi, „kakor hitro je mogoče“,<sup>58</sup> pri končni presoji pa za zagotavljanje učinkovitega izvajanja prava EU.

82. Vseeno ni mogoče šteti, da ta pomanjkljivost zadostuje za to, da se člen 260 PDEU razlaga, kot da opredeljuje določeno obdobje, v katerem je treba zadevo predložiti Sodišču.

83. Zahtevati od Komisije, naj zadevo predloži Sodišču v določenem obdobju, in jo, če postopka v tem obdobju ni začela, kaznovati tako, da se država članica oprosti denarnih sankcij ali da se ji te sankcije zmanjšajo, po mojem mnenju ni v skladu z namenom izvršilnega mehanizma.<sup>59</sup> Taka zahteva bi namreč Komisiji odvzela sredstva, ki jih ima na voljo, da zadevno državo članico prisili, da sprejme ukrepe za izvršitev, kakor hitro je mogoče, vključno z ekonomskim pritiskom denarnih sankcij.

84. Glede na navedeno se to, da so v tej zadevi med koncem predhodnega postopka in predložitvijo zadeve Sodišču minila tri leta, ne zdi popolnoma skladno s ciljem hitre in učinkovite rešitve problema izvršitve.<sup>60</sup> V tem smislu ravnanje Komisije v zvezi s tožbenim postopkom zasluži grajanje.

85. Kljub ravnanju Komisije mora zadevna država članica sprejeti vse ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s pravom EU. Čeprav člen 260 PDEU ne določa roka, v katerem je treba izvršiti prvotno sodbo, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, je Sodišče dosledno odločalo, da takojšnja in enotna uporaba prava EU pomeni, da se ta „postopek izvršitve začne takoj in se čim prej konča“.<sup>61</sup>

86. Za odpravo kršitve je torej v celoti odgovorna zadevna država članica. Ker člen 260 PDEU določa prisilno metodo za izvršitev in je možnost naložitve denarnih sankcij namenjena odvratanju držav članic od podaljševanja neizvršitve, menim, da ni primerno, da se Zvezna republika Nemčija oprosti plačila denarnih sankcij ali da se ji zniža naloženi znesek zaradi ravnanja Komisije v tem postopku. Tak pristop bi v praksi omajal moč prisile, ki jo ima člen 260 PDEU, izvršitev obveznosti pa bi postala manj privlačna možnost.<sup>62</sup>

57 — Glede meril, ki se uporabljajo pri presoji pravice do obrambe, glej v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 97.

58 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 19. decembra 2012 v zadevi Komisija proti Irski (C-374/11, točka 21 in navedena sodna praksa).

59 — Taka zahteva bi zahtevala tudi kompleksno in natančno presajo razumnega časovnega okvira v vsakem posameznem primeru.

60 — Ta cilj je posebnega pomena glede na spremembo, ki jo je v člen 260 PDEU vnesla Lizbonska pogodba, ki omogoča Komisiji, da vloži pri Sodišču tožbo zoper zadevno državo članico, ne da bi podala obrazloženo mnenje. Čeprav se je v tem primeru predhodni postopek končal, preden je začela veljati Lizbonska pogodba, tako da je bilo obrazloženo mnenje podano, je v spremembi znova poudarjeno, da je namen postopka hitra in učinkovita odprava neizpolnitve obveznosti. Glej tudi Sekretariat Evropske konvencije, „Končno poročilo delovne skupine o načinu delovanja Sodišča“, dokument CONV 636/03, točka 28.

61 — Glej v tem smislu v opombi 58 navedeno sodbo Komisija proti Irski, točka 21 in navedena sodna praksa.

62 — Tako je zlasti zato, ker lahko države članice zavlačujejo vložitev tožbe pri Sodišču s podaljševanjem pogajanj s Komisijo. V takih primerih bi poznejša vložitev tožbe neupravičeno dajala prednost državam članicam, ki niso izpolnile obveznosti.

87. Nazadnje, glede na zahtevo za sprejetje ustreznih ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe, ki je izrecno določena v členu 260(1) PDEU, ne vidim nobenega razloga, da Zvezna republika Nemčija ne bi mogla sama zahtevati razlage od Sodišča, zato da omeji tveganje plačila kazni.<sup>63</sup> Ker pa se ne zahteva vložitev te zahteve za izvršitev, njena odločitev, da ne bo izbrala te možnosti, ne bi smela imeti nobenih posledic pri določanju ustreznih denarnih sankcij.<sup>64</sup>

88. V nadaljevanju bom preučil izračun denarnih sankcij, začel pa bom s periodično denarno kaznijo.

### 3. Periodična denarna kazen

89. S periodično denarno kaznijo se želi državo članico, ki ni izpolnila obveznosti, spodbuditi k izpolnitvi te obveznosti.<sup>65</sup> Pri ugotavljanju, ali se naloži periodična denarna kazen, je odločilno to, ali takrat, ko Sodišče odloča o zadevi, neizpolnitev obveznosti še obstaja.

90. Če bo Sodišče ugodilo tožbi Komisije glede obstoja neizpolnitve obveznosti, to pomeni, da se stranki strinjata, da je neizpolnitev obveznosti s strani Zvezne republike Nemčije zgolj v tem, da je ohranila v veljavi člen 4(3) zakona o družbi VW.

91. V teh okoliščinah, in če Sodišče ne nasprotuje mojemu razumevanju sodbe iz leta 2007, menim, da je treba Zvezni republiki Nemčiji naložiti periodično denarno kazen.

#### a) Teža zatrjevane kršitve

92. V zvezi s težo kršitve je treba povedati, da člen 56 ES določa temeljno načelo, ki je eden od temeljev notranjega trga. Za zagotovitev njegovega delovanja je treba odpraviti vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami.<sup>66</sup>

93. V skladu s presojo Komisije je zatrjevana kršitev posledica tega, da si oblasti v podjetju pridržijo možnost vpliva, ki presega njihove naložbe. Natančneje, ravnanje javnih oblasti v zasebnem podjetju na način, ki je določen v zakonodaji (in sicer z določitvijo manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, določene v členu 4(3) zakona o družbi VW), bi lahko omejilo zmožnost preostalih investorjev, da sodelujejo v tej družbi, zato da bi se določile ali ohranile trajajoče in neposredne ekonomske vezi s to družbo.

94. Čeprav je treba kršitev temeljnih načel Pogodbe šteti za zelo resno,<sup>67</sup> je treba opozoriti, da je Zvezna republika Nemčija delno izvršila sodbo iz leta 2007, saj je odpravila člena 2(1) in 4(1) zakona o družbi VW. Ta dejavnik bi lahko po mojem mnenju zmanjšal težo zadevne kršitve.

95. Dalje, menim, da ima brez okvira, določenega z zgornjo mejo glasovalnih pravic v členu 2(1) zakona o družbi VW, manjšina, ki lahko prepreči sprejetje sklepov in je navedena v členu 4(3) zakona o družbi VW, le zelo omejen učinek na gibanje kapitala. Seveda ni sporno, da manjšina, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, izvira iz splošnega praga 25 %, ki je določen v zakonu o delniških družbah in vključuje posebno obveznost, ki jo delničarjem nalaga zakon. Kljub temu je pri presoji teže

63 — Podobno glej v opombi 41 navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca Jääskinena v zadevi Komisija proti Češki republiki, točka 70.

64 — Vendar bi gotovo sklenili drugače, če bi Zvezna republika Nemčija vložila to zahtevo in bi Sodišče odločilo, da je bila v sodbi iz leta 2007 ugotovljena neizpolnitev obveznosti glede člena 4(3) zakona o družbi VW. V tem primeru bi ravnanje države članice jasno kazalo na njen namen, da odpravi neizpolnitev obveznosti, kakor hitro je mogoče.

65 — Glej v opombi 8 navedeno sodbo v zadevi Komisija proti Franciji, točka 103.

66 — Člen 56(1) ES.

67 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 4. junija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-109/08, ZOdl., str. I-4657, točka 33) in v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Franciji (točki 105 in 107).

zatrjevane kršitve jasno, da je ta pravica manjšine, ki lahko prepreči sprejetje sklepov, v korist vseh delničarjev, malih in velikih, brez razlike. Zato nisem prepričan, da more ta manjšina, ki lahko prepreči sprejetje sklepov – tudi če se presoja ob upoštevanju tega, da imajo javne oblasti (v tem primeru dežela Spodnja Saška) približno 20 % kapitala družbe Volkswagen – znatno omejiti gibanje kapitala.

96. Glede na zgoraj navedene ugotovitve menim, da bi koeficient 2 ustrezno odražal težo kršitve.

b) Trajanje kršitve in plačilna sposobnost države članice

97. Trajanje kršitve na podlagi člena 260(1) PDEU, ki se računa od dneva, ko je Sodišče izdalo sodbo iz leta 2007, znaša zdaj pet let in sedem mesecev. Čeprav predpis ne določa obdobja, v katerem je treba sodbo izvršiti, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba postopek izvršitve začeti takoj in ga končati, kakor hitro je mogoče.<sup>68</sup>

98. Če bo Sodišče ugotovilo, da Zvezna republika Nemčija še ni izvršila sodbe iz leta 2007, je treba to neizpolnitev obveznosti grajati zlasti zato, ker je ukrepe, ki so potrebni za izvršitev sodbe iz leta 2007, mogoče šteti za jasne. Kot je namreč razvidno iz sprejetja zakona o spremembi zakona o družbi VW, pri popolni izvršitvi sodbe iz leta 2007 ne bi smelo biti nobenih večjih težav.

99. V teh okoliščinah se zdi, da se s koeficientom 3 ustrezno upošteva trajanje kršitve.

100. Glede plačilne sposobnosti zadevne države članice je Sodišče presodilo, da je množenje osnovnega zneska in posebnega koeficienta za to državo članico ustrezen način za upoštevanje plačilne sposobnosti te države in ustreznega razlikovanja med državami članicami.<sup>69</sup> Torej je treba v tem primeru za Zvezno republiko Nemčijo uporabiti faktor „n“, ki znaša 21,12.<sup>70</sup>

101. Nazadnje, ne strinjam se s trditvijo nemške vlade, da bi ji bilo treba za izpolnitev obveznosti določiti dodaten rok. To trditev utemeljuje z argumentom, da ni jasne in nedvoumne pravne podlage, iz katere izhajajo njene obveznosti.<sup>71</sup>

102. Kot sem skušal prikazati zgoraj, domnevna dvoumnost sodbe ne bi smela biti pomemben dejavnik za presojo teže kršitve. Glede na to, da se s sodbo iz leta 2007 vsebina obveznosti držav članic iz člena 56 ES ni nikakor spremenila, Zvezni republiki Nemčiji ni treba odobriti dodatnega roka.

103. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da je treba Zvezni republiki Nemčiji naložiti dnevno periodično denarno kazen 81 100,80 (= 640 x 2 x 3 x 21,12) EUR od dneva izdaje sodbe v tej zadevi do popolne izvršitve sodbe iz leta 2007.

4. Pavšalni znesek

104. Sodišče lahko, zato da ustvari zadosten finančni pritisk na državo članico, katere neizpolnitev obveznosti je bila ugotovljena, da jo spodbudi k odpravi neizpolnitve obveznosti, ki je bila ugotovljena s prvotno sodbo na podlagi člena 258 PDEU, odloči, da ji bo poleg periodične denarne kazni naložilo tudi pavšalni znesek.<sup>72</sup>

68 — Sodba Komisija proti Španiji z dne 25. novembra 2003 (navedena v opombi 37, točka 27 in navedena sodna praksa).

69 — Sodba z dne 17. novembra 2011 v zadevi Komisija proti Italiji (C-496/09, ZOdl., str. I-11483, točka 65 in navedena sodna praksa).

70 — Sporočilo Komisije C(2012) 6106 final, str. 5.

71 — Glej *mutatis mutandis* sodbo z dne 2. julija 1996 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-473/93, Recueil, str. I-3207, točki 51 in 52).

72 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Poiarasa Madura, predstavljeni 26. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (sodba z dne 18. julija 2006, C-119/04, ZOdl., str. I-6885, točka 46). Glede vloge pavšalnega zneska glej tudi sodbo z dne 7. julija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-369/07, ZOdl., str. I-5703, točka 140 in navedena sodna praksa).

105. Periodična denarna kazen deluje kot spodbuda za državo članico, glede katere je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, da odpravi neizpolnitev obveznosti, kakor hitro je mogoče, potem ko je bila v postopku na podlagi člena 260 PDEU izdana sodba. Naložitev pavšalnega zneska pa je odvratilni ukrep, s katerim se želi preprečiti, da bi država članica raje počakala na ta postopek kot sprejela ukrepe, ki so potrebni za odpravo neizpolnitve obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.<sup>73</sup>

106. V skladu z ustaljeno sodno prakso je s členom 260 PDEU Sodišču podeljena široka diskrecijska pravica za odločanje, ali naj naloži pavšalni znesek, ob upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na posebnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti in na ravnanje zadevne države članice.<sup>74</sup> Natančneje, med odločilne dejavnike spadata med drugim trajanje neizpolnitve obveznosti od sodbe, s katero je bila ta ugotovljena, in teža kršitve.<sup>75</sup>

107. V tej zadevi po mojem mnenju trajanje neizpolnitve obveznosti govori v prid naložitvi pavšalnega zneska. Natančneje, od izdaje sodbe iz leta 2007 je preteklo veliko časa, in sicer več kot pet let. Zadevna neizpolnitev obveznosti obstaja ne glede na to, da je bila sodba delno izvršena s sprejetjem zakona o spremembi zakona o družbi VW.

108. Glede pavšalnega zneska Sodišče namreč redko obrazloži merila, ki se uporabijo za izračun zneska, ki ga šteje za primernega glede na okoliščine zadevnega primera. Menim, da je za večjo preglednost in zagotovitev odvratilnega učinka pavšalnega zneska zelo pomembno, da se uporabljena merila jasno obrazložijo.<sup>76</sup>

109. V tem primeru ne vidim nobenega razloga, da se kot merilo ne bi mogle uporabiti smernice Komisije.<sup>77</sup> Ob upoštevanju zgoraj navedene presoje teže kršitve in plačilne sposobnosti države članice je primerno, da se uporabi dnevni pavšalni znesek v višini 8 870,40 EUR, ki je zmnožek osnovnega zneska 210 EUR, koeficienta 2 za težo kršitve in posebnega faktorja „n“ 21,12, in sicer za vsak dan neizvršitve.

110. Na dan predstavitve teh sklepnih predlogov je kršitev trajala 2045 dni. Če pomnožim dnevni znesek 8 870,40 EUR z 2045 dnevi, to znaša 18 139 968 EUR. Ker ta znesek presega minimum, ki ga je Komisija določila za Zvezno republiko Nemčijo (11.192.000 EUR),<sup>78</sup> menim, da tudi predlagani pavšalni znesek ustrezno odraža odvratilno in kaznovalno naravo te denarne sankcije.

111. Zato menim, da je treba Zvezni republiki Nemčiji naložiti dnevni pavšalni znesek v višini 8 870,40 EUR, ki ga je treba pomnožiti s številom dni, ki so pretekli od izdaje sodbe iz leta 2007 do izdaje sodbe v tej zadevi.

#### IV – Predlog

112. Ob upoštevanju navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj:

— tožbo Komisije zavrne;

73 — Sodba z dne 9. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Franciji (C-121/07, ZOdl., I-9159, točka 58) in v opombi 72 navedeni sklepnih predlogi generalnega pravobranilca Poiarsesa Madura v zadevi Komisija proti Italiji (točka 46). Glej tudi v opombi 41 navedene sklepnih predloge generalnega pravobranilca Jääskinena v zadevi Komisija proti Češki republiki (točki 34 in 35) glede kaznovalne narave plačila pavšalnega zneska.

74 — Glej med drugim v opombi 40 navedeno sodbo v zadevi Komisija proti Irski, točka 67 in navedena sodna praksa.

75 — V opombi 37 navedena sodba v zadevi Komisija proti Španiji z dne 11. decembra 2012, točka 144 in navedena sodna praksa.

76 — Nepreglednost namreč po mojem mnenju lahko poveča odvratilni učinek, le če zadevne osebe precenijo znesek kazni. Tako pa ni v primeru na podlagi člena 260 PDEU, saj ni neobičajno, da Sodišče po prosti presoji zniža znesek, ki ga je predlagala Komisija, ne da bi za to vedno navedlo jasna merila.

77 — Sporočilo Komisije COM(2012) 6106.

78 — Sporočilo Komisije C(2012) 6106 final, str. 5.

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

Podredno, če bo Sodišče ugotovilo, da Zvezna republika Nemčija ni izpolnila obveznosti iz člena 260(1) PDEU, naj:

- Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo dnevne periodične denarne kazni v višini 81.100,80 EUR od dneva izdaje sodbe v tej zadevi do dneva izvršitve sodbe iz leta 2007 in dnevni pavšalni znesek v višini 8 870,40 EUR, pomnožen s številom dni, ki so pretekli od izdaje sodbe iz leta 2007 do izdaje sodbe v tej zadevi;
- Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.