Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTHONY MICHAEL COLLINS
prednesené 8. decembra 2022 [1]

Vec C-692/20

Európska komisia
proti

Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Smernica 95/60/ES – Daňové označovanie plynových olejov – Nevykonanie rozsudku – Článok 260 ods. 1 ZFEÚ – Uloženie paušálnej pokuty – Článok 260 ods. 2 ZFEÚ – Závažnosť porušenia – Dohoda o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu – Protokol o Írsku/Severnom Írsku – Pretrvávanie porušovania po skončení prechodného obdobia v súvislosti so Severným Írskom – Dôsledky na výpočet paušálnej pokuty“

I. Úvod

1. Súdny dvor v rozsudku zo 17. októbra 2018, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-503/17, neuverejnený, EU:C:2018:831; ďalej len „rozsudok vo veci C-503/17“), konštatoval [2], že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si tým, že umožnilo používanie označených palív [3] na pohon súkromných rekreačných plavidiel napriek tomu, že sa na tieto palivá nevzťahuje žiadne oslobodenie od spotrebnej dane ani žiadne jej zníženie, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 95/60/ES z 27. novembra 1995 o daňovom označovaní plynových olejov a petroleja [4].

2. Dňa 21. decembra 2020 Európska komisia podala podľa článku 260 ZFEÚ prejednávanú žalobu proti Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska, ktorou sa domáhala, aby Súdny dvor konštatoval, že tento štát nevykonal rozsudok vo veci C-503/17, a aby mu uložil peňažnú sankciu.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Bod 46 uvedeného rozsudku.

[3] „Označené palivá“ sú palivá, do ktorých bola pod daňovým dohľadom pridaná značkovacia látka na daňové účely vo forme farbiva, a to pred uvedením výrobku do obehu.

[4] Ú. v. ES L 291, 1995, s. 46; Mim. vyd. 09/001, s. 289. Smernica 95/60 podporuje dotvorenie a fungovanie vnútorného trhu uľahčením identifikácie plynového oleja nepodliehajúceho plnej sadzbe dane. Látka na účely daňového označovania musí byť pridávaná do plynových olejov a petroleja (okrem leteckého paliva), ktoré sú oslobodené od spotrebnej dane alebo podliehajú inej než štandardnej sadzbe spotrebnej dane platnej pre minerálne oleje používané ako motorové palivo. Tieto označené pohonné hmoty sú v Spojenom kráľovstve a Írsku niekedy označované ako „červená nafta“.

3. Prejednávaná žaloba prináša najmenej tri nové aspekty. Po prvé ide o jedinú žalobu svojho druhu podanú voči Spojenému kráľovstvu počas jeho členstva v Európskej únii. Po druhé žaloba bola podaná počas prechodného obdobia stanoveného v Dohode o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (ďalej len „dohoda o vystúpení“)[5]. Po tretie po uplynutí uvedeného prechodného obdobia bolo Spojené kráľovstvo povinné splniť povinnosti vyplývajúce z rozsudku vo veci C-503/17 iba vo vzťahu k Severnému Írsku.[6] Pri rozhodovaní o prejednávanej žalobe má teda Súdny dvor určiť, či posledný z týchto troch aspektov a) zmierňuje závažnosť porušenia povinností alebo b) má za následok, že na výpočet paušálnej pokuty sa má použiť hrubý domáci produkt (HDP) Severného Írska, ktorý je rozdielny od HDP Spojeného kráľovstva.

II. Konanie pred podaním žaloby

4. Listom z 22. októbra 2018 Komisia požiadala Spojené kráľovstvo, aby v lehote dvoch mesiacov spresnilo opatrenia, ktoré zamýšľa prijať v súlade s vykonaním rozsudku vo veci C-503/17, ktorý bol vyhlásený 17. októbra 2018. Spojené kráľovstvo odpovedalo listom z 19. decembra 2018. Vysvetlilo praktické problémy, ktorým čelilo v rámci takéhoto vykonania.[7] Oznámilo svoj zámer zakázať používanie označených palív na pohon súkromných rekreačných plavidiel, a to prijatím primárnej právnej úpravy v roku 2019 a predložením požadovanej sekundárnej právnej úpravy Parlamentu v roku 2020.

5. Vzhľadom na to, že Komisii neboli poskytnuté žiadne ďalšie informácie, zaslala Spojenému kráľovstvu 15. mája 2020 písomnú výzvu, v ktorej konštatovala, že Spojené kráľovstvo doposiaľ neprijalo opatrenia nevyhnutné na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17. Uvedený list obsahoval výzvu na predloženie pripomienok v lehote štyroch mesiacov od jeho doručenia, po uplynutí ktorej by Komisia mohla predložiť vec Súdnemu dvoru podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ.

6. Spojené kráľovstvo počas telefonickej konferencie z 12. augusta 2020 vysvetlilo útvarom Komisie, že zatiaľ čo prebiehali ďalšie konzultácie so zainteresovanými stranami v súvislosti s používaním označených palív, boli prijaté príslušné primárne právne predpisy a Spojené kráľovstvo pristúpi k prijatiu potrebných sekundárnych právnych predpisov.

7. Spojené kráľovstvo odpovedalo na výzvu 11. septembra 2020. Vysvetlilo, že v dôsledku všeobecných volieb konaných v decembri 2019 nebol v danom roku prijatý žiaden finančný zákon. Odpovede na uvedené konzultácie odhalili taktiež množstvo praktických problémov v súvislosti s vykonaním rozsudku vo veci C-503/17. Spojené kráľovstvo uviedlo, že ďalšia verejná konzultácia sa skončí 1. októbra 2020, pričom po jej skončení rozhodne o tom, kedy zruší oprávnenie na používanie označených palív na pohon súkromných rekreačných plavidiel.

[5] Ú. v. EÚ L 29, 2020, s. 7.

[6] Pozri Protokol o Írsku a Severnom Írsku a body 56 a 57 nižšie.

[7] Pozri bod 13 nižšie.

III. Konanie na Súdnom dvore

8. Vzhľadom na to, že Spojené kráľovstvo neposkytlo Komisii žiadne ďalšie informácie, Komisia podala 21. decembra 2020 prejednávanú žalobu.[8] Navrhuje, aby Súdny dvor:

– určil, že Spojené kráľovstvo si tým, že neprijalo opatrenia nevyhnutné na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkami 127 a 131 dohody o vystúpení,

– uložil Spojenému kráľovstvu podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ v spojení s článkami 127 a 131 dohody o vystúpení povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu 35 873,20 eura vynásobenú počtom dní, ktoré uplynú od vyhlásenia rozsudku vo veci C-503/17 a okamihom, keď Spojené kráľovstvo vykoná uvedený rozsudok alebo keď bude vydaný rozsudok v prejednávanej veci, podľa toho, čo nastane skôr, pričom táto pokuta nesmie byť nižšia než 8 901 000 eur,

– uložil Spojenému kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy tohto konania.

9. Spojené kráľovstvo následne informovalo Komisiu, že sekundárnym právnym predpisom prijatým 28. júna 2021 nadobudli účinnosť ustanovenia Finance Act 2020[9] (finančný zákon z roku 2020) a s účinnosťou od 1. októbra 2021 bolo v Severnom Írsku zakázané používať označené palivá na pohon súkromných rekreačných plavidiel.[10] Komisia v liste z 11. februára 2022 adresovanom Súdnemu dvoru uviedla, že z uvedených dôvodov vzala žalobný návrh týkajúci sa uloženia denného penále späť. Naďalej však trvá na žalobnom návrhu týkajúcom sa uloženia povinnosti zaplatiť paušálnu pokutu z dôvodu nesplnenia povinností v období od 17. októbra 2018, teda odo dňa vyhlásenia rozsudku vo veci C-503/17, do 30. septembra 2021, t. j. dňa, keď si Spojené kráľovstvo uvedené povinnosti splnilo.

10. Dňa 28. septembra 2022 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom boli vypočuté prednesy Komisie a Spojeného kráľovstva, ako aj ich odpovede na otázky Súdneho dvora.

IV. Analýza

A. Poskytla Komisia Spojenému kráľovstvu dostatok času na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17?

1. Argumentácia účastníkov konania

11. Formálna výzva zaslaná Komisiou 14. mája 2020 obsahovala požiadavku, aby Spojené kráľovstvo predložilo pripomienky v lehote štyroch mesiacov od doručenia uvedenej výzvy, teda do 15. septembra 2020 (ďalej len „deň posúdenia“). Podľa názoru Komisie je táto žaloba odôvodnená, pretože Spojené kráľovstvo si tým, že do dňa posúdenia nevykonalo rozsudok vo veci C-503/17, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Podľa Komisie sa

[8] Pozri články 86 a 89 dohody o vystúpení týkajúce sa právomoci Súdneho dvora v prebiehajúcich veciach a záväznosti a vykonateľnosti jeho rozsudkov a uznesení v Spojenom kráľovstve.

[9] Pozri článok 89 a prílohu 11 finančného zákona z roku 2020.

[10] Finančný zákon z roku 2020, nariadenia z roku 2021 (príloha č. 11) (Severné Írsko). Pozri tiež usmernenia Spojeného kráľovstva s názvom „Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying“ (Palivá používané v súkromných rekreačných plavidlách a na súkromné rekreačné lietanie), oznámenie o spotrebnej dani č. 554, oddiel 2.

členský štát nemôže odvolávať na praktické ťažkosti, aby odôvodnil nevykonanie rozsudku Súdneho dvora. V každom prípade ťažkosti, ktoré opisuje Spojené kráľovstvo, neodôvodňujú jeho oneskorenie s vykonaním.

12. Spojené kráľovstvo tvrdí, že formálna výzva Komisie, ako aj začatie konania podľa článku 260 ZFEÚ boli predčasné. Z požiadavky judikatúry, aby členský štát vykonal rozsudok Súdneho dvora čo najskôr, vyplýva, že Komisia pri posudzovaní, či mal členský štát dostatok času na vykonanie rozsudku, náležite zohľadní všetky praktické prekážky, ktoré bránia dosiahnutiu tohto cieľa.

13. Spojené kráľovstvo tvrdí, že Komisia zamenila právne alebo politické ťažkosti s určitými konkrétnymi praktickými prekážkami, ktorým čelilo. Medzi tieto posledné uvedené boli zaradené dĺžka pobrežia Spojeného kráľovstva, veľký počet prístavov a prístavísk rôznych veľkostí, životaschopnosť menších prístavov, ktoré dodávajú neoznačené palivá súkromným rekreačným plavidlám a označené palivá komerčným plavidlám, a ťažkosti pri získavaní stavebného povolenia na inštaláciu ďalších nádrží v citlivom morskom prostredí. Vznikla otázka, pokiaľ ide o znehodnotenie palív pri ich dlhodobom skladovaní v dôsledku predaja v malých množstvách. Nedostupnosť neoznačených palív by mohla viesť k tomu, že prevádzkovatelia súkromných rekreačných plavidiel budú tieto palivá skladovať na palube svojich plavidiel alebo nakupovať označené palivá bez toho, aby platili daň v správnej výške.[11] Lode, ktoré nedisponujú dvomi nádržami umožňujúcimi oddelené skladovanie paliva na pohon a paliva na varenie a vykurovanie, by čelili ťažkostiam rovnako ako plavidlá, ktoré sa časť roka využívajú na komerčné účely a časť roka na rekreačné účely.

14. Komisia mala prinajmenšom vysvetliť, prečo sa domnieva, že tieto praktické ťažkosti neodôvodňujú, aby bola Spojenému kráľovstvu poskytnutá dodatočná lehota na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17.

15. Spojené kráľovstvo tiež uvádza, že počas siedmich mesiacov bezprostredne pred dňom posúdenia spôsobila pandémia COVID-19, ktorá postihla Spojené kráľovstvo viac než väčšinu ostatných krajín v Európe, ďalšie problémy spojené s vykonaním.

16. V duplike sa uvádza, že ak neprijatie vhodných opatrení do dňa posúdenia uvedeného vo formálnej výzve automaticky vedie k porušeniu článku 260 ZFEÚ, je tým Komisii priznaná príliš široká právomoc určiť dátum, do ktorého musí byť rozsudok vykonaný. Okrem toho Komisia príležitostne poskytla rôznym členským štátom na tento účel rôzne lehoty. Poukazuje na viaceré prípady, keď bola lehota na splnenie povinnosti vo formálnej výzve dlhšia ako v prejednávanej veci a bol povolený ďalší dlhý časový úsek medzi formálnou výzvou a začatím konania podľa článku 260 ZFEÚ. Takéto rozdiely v prístupe predstavujú podľa vyjadrenia Spojeného kráľovstva neprípustné porušenie zásady rovnosti zaobchádzania.

2. Posúdenie

17. Článok 260 ZFEÚ nestanovuje žiadnu lehotu, v rámci ktorej by mal byť rozsudok Súdneho dvora, ktorým sa konštatuje nesplnenie povinností členským štátom, vykonaný. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že záujem, ktorý sa spája s bezprostredným a jednotným uplatňovaním práva Únie vyžaduje, aby sa s uvedeným plnením začalo bezprostredne a aby sa dovŕšilo v čo najkratšej

[11] Bod 38 nižšie opisuje opatrenia, ktoré Spojené kráľovstvo prijalo v roku 2008.

možnej lehote.[12] Zdá sa byť nesporné, že členským štátom musí byť poskytnutá primeraná lehota na prijatie opatrení potrebných na vykonanie.[13] Účastníci konania sa zhodli na tom, že 15. september 2020 je dňom, ku ktorému sa na účely článku 260 ZFEÚ posudzuje existencia nesplnenia povinností.[14] Z uvedeného vyplýva, že Komisia poskytla Spojenému kráľovstvu štyri mesiace na odpoveď na výzvu a 23 mesiacov na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17. Táto žaloba bola podaná 21. decembra 2020, teda tri mesiace po dni posúdenia.

18. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že konanie o nesplnení povinnosti je založené na objektívnom zistení, že členský štát si nesplnil povinnosti vyplývajúce z práva Únie. Členský štát sa teda nemôže odvolávať na ustanovenia, prax alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku, aby tým odôvodnil nesplnenie týchto povinností.[15] Okrem toho judikatúra Súdneho dvora neposkytuje žiadny základ na rozlišovanie, ktoré sa Spojené kráľovstvo snaží zaviesť medzi právnymi a politickými ťažkosťami, ktoré, ako uznáva, nemôžu odôvodniť neprimerané oneskorenie v rámci vykonania rozsudku Súdneho dvora, na jednej strane a praktickými problémami alebo prekážkami, o ktorých sa domnieva, že tak urobiť môžu, na druhej strane.

19. Súdny dvor zamietol tvrdenie členského štátu, že situácia vyššej moci a finančné ťažkosti súvisiace so stavebným projektom bránili jeho schopnosti vykonať rozsudok Súdneho dvora týkajúci sa čistenia komunálnych odpadových vôd.[16] Súdny dvor tiež odmietol tvrdenia, podľa ktorých by sa nevykonanie rozsudku mohlo odôvodniť komplikáciami a výdavkami spojenými s vypracovaním a realizáciou programu na uzavretie nelegálnych skládok.[17] V kontexte štátnej pomoci neboli ťažkosti s identifikáciou príjemcov dotknutej protiprávnej pomoci[18] ani problémy s vyčíslením súm, ktoré majú byť vrátené,[19] akceptované ako legitímne odôvodnenia nevykonania rozsudku Súdneho dvora. Súdny dvor tiež neprijal tvrdenie, že by násilné demonštrácie mohli odôvodniť omeškanie v rámci vykonania rozsudku Súdneho dvora, podľa ktorého členský štát neprebral smernicu Únie.[20]

20. V súlade s touto judikatúrou treba ťažkosti, ktoré opisuje Spojené kráľovstvo, prirovnať k situácii, ktorá prevláda vo vnútroštátnom právnom poriadku tohto štátu a ktorá neodôvodňuje nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.

21. Niet pochýb, že Spojené kráľovstvo malo v úmysle splniť povinnosti prostredníctvom prijatia právnej úpravy, čo samo osebe nie je zložité ani náročné. Praktické ťažkosti, na ktoré sa Spojené kráľovstvo odvoláva a na ktoré sa odvolávalo aj vo veci C-503/17, sa v skutočnosti týkajú predovšetkým nákladov, ktoré mohli vzniknúť dodávateľom palív v prístavoch a prístaviskách pri dodržiavaní právnych predpisov, ktoré správne prebrali smernicu 95/60. V tejto súvislosti Spojené kráľovstvo nevysvetľuje ako omeškanie v rámci vykonania rozsudku vo veci C-503/17 uvedené náklady znížilo, a nie iba odložilo.

12 Pozri napríklad rozsudok z 22. februára 2018, Komisia/Grécko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 100 a citovaná judikatúra).

13 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci Komisia/Španielsko (C-278/01, EU:C:2003:342, body 31 a 32), a rozsudok z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 30 a 31).

14 Pozri napríklad rozsudky z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 23 a citovaná judikatúra), a z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 84 a citovaná judikatúra).

15 Pozri napríklad rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Grécko (C-167/14, neuverejnený, EU:C:2015:684, bod 35 a citovaná judikatúra).

16 Rozsudok z 22. júna 2016, Komisia/Portugalsko (C-557/14, EU:C:2016:471, body 33 a 41, ako aj citovaná judikatúra).

17 Rozsudok z 2. decembra 2014, Komisia/Grécko (C-378/13, EU:C:2014:2405, body 24 a 29, ako aj citovaná judikatúra).

18 Rozsudok zo 17. novembra 2011, Komisia/Taliansko (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 87 a citovaná judikatúra).

19 Rozsudok zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 45 a citovaná judikatúra).

20 Rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 72 a citovaná judikatúra).

22. Ďalším praktickým problémom, na ktorý sa Spojené kráľovstvo v tejto súvislosti odvoláva, je pandémia COVID-19. Doterajšia korešpondencia medzi Spojeným kráľovstvom a Komisiou sa o pandémii COVID-19 nezmieňuje. Vzhľadom na nedostatok podrobností o tom, ako pandémia COVID-19 spôsobila omeškanie v rámci vykonania rozsudku vo veci C-503/17, je ťažké uvedený problém prijať ako legitímne odôvodnenie tohto omeškania.

23. V tomto kontexte je taktiež do určitej miery relevantné, že otázka nedodržiavania smernice 95/60 zo strany Spojeného kráľovstva bola tak či onak predmetom diskusií s Komisiou od skončenia platnosti výnimky zo smernice 95/60 v roku 2006.[21] Komisia okrem toho poukázala na to, že Írsko vykonalo rozsudok vo veci Komisia/Írsko[22], ktorý sa týkal podobného prípadu nedodržania smernice 95/60, a to prijatím právnej úpravy, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2020.

24. Zastávam preto názor, že okolnosti, na ktoré sa Spojené kráľovstvo odvoláva, právne ani skutkovo nepodporujú jeho tvrdeniu, že do dňa posúdenia nebolo schopné vykonať rozsudok vo veci C-503/17.

25. Tvrdenie Spojeného kráľovstva, že Komisia v rámci postupu pred začatím tohto konania nevysvetlila, prečo sa domnieva, že okolnosti, na ktoré sa Spojené kráľovstvo odvoláva, nie sú legitímnym dôvodom na nevykonanie rozsudku vo veci C-503/17, sa zdá byť trochu zavádzajúce. Po prvé Spojené kráľovstvo v liste z 19. decembra 2018 opísalo rôzne prekážky brániace vykonaniu rozsudku a uviedlo svoj zámer zaviesť legislatívne zmeny v rokoch 2019 alebo 2020. V harmonograme, ktorý navrhlo Spojené kráľovstvo, bola teda uznaná a zohľadnená existencia týchto praktických ťažkostí. Keďže Komisia nedostala žiadne ďalšie oznámenie, zaslala Spojenému kráľovstvu v máji 2020 formálnu výzvu so štvormesačnou lehotou na odpoveď. V odpovedi Spojeného kráľovstva sa neuvádzajú žiadne pochybnosti, ktoré by mohlo mať v súvislosti s vplyvom praktických ťažkostí na časový rámec týkajúci sa vykonania, ktorý navrhuje. Po druhé, ako uviedla Komisia, Spojené kráľovstvo v rámci konania, ktoré viedlo k vydaniu rozsudku vo veci C-503/17, poukázalo na rovnaké praktické ťažkosti, aby vysvetlilo dôvod nedodržania smernice 95/60.[23] Napokon Komisia v rámci konania podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ navrhuje penále alebo paušálne pokuty, ktoré považuje za primerané, a ich uloženie ponecháva na Súdnom dvore. Obom účastníkom konania bol poskytnutý dostatok príležitostí predložiť Súdnemu dvoru všetky relevantné skutočnosti. Tvrdenie Spojeného kráľovstva, že Komisia porušila niektorú zo svojich povinností, je teda nedôvodné.

26. Nie som presvedčený ani o opodstatnenosti tvrdenia uvedeného v duplike, podľa ktorého Komisia konala protiprávne, pretože existujú prípady, v ktorých členským štátom poskytla dlhšiu lehotu na vykonanie rozsudku Súdneho dvora. V prípade žalôb o nesplnenie povinnosti sa dajú jednotné lehoty stanovovať len veľmi ťažko. Každý prípad je špecifický svojou skutkovou podstatou a môže byť potrebné zohľadniť širokú škálu okolností predtým, ako bude možné stanoviť časový rámec a formu vhodných opatrení v oblasti presadzovania práva. Je teda na Komisii, aby určila, či a kedy je účelné zahájiť voči členskému štátu konanie o nesplnení

[21] Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I – Main text*. Úrad pre publikácie, 2018, (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (ďalej len „Hodnotiaca štúdia z roku 2018“), s. 61.

[22] Rozsudok zo 17. októbra 2018 (C-504/17, neuverejnený, EU:C:2018:832).

[23] Pozri bod 39 rozsudku vo veci C-503/17.

povinnosti.[24] Výkon tejto právomoci podlieha súdnemu preskúmaniu v rámci žaloby podľa článku 260 ZFEÚ. Tvrdenie, ktoré spočíva v poukázaní na viaceré prípady, keď iné členské štáty dostali za iných okolností viac času na vykonanie rozsudkov Súdneho dvora, však nemôže uspieť.

27. Spojené kráľovstvo nespochybňuje, že po dni posúdenia mohli prevádzkovatelia súkromných rekreačných plavidiel v Spojenom kráľovstve používať na pohon svojich plavidiel označené palivá. Do tohto dňa teda nevykonalo rozsudok vo veci C-503/17, čím si nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ.

28. Vzhľadom na uvedené navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že postup pred začatím tohto konania nebol protiprávny v žiadnom z aspektov, ktoré Spojené kráľovstvo uviedlo vo svojich písomných a ústnych podaniach.

B. O paušálnej pokute

1. Úvod

29. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor uložil Spojenému kráľovstvu povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu za každý deň vo výške 35 873,20 eura, ktorá sa má vynásobiť počtom dní, ktoré uplynuli odo dňa vyhlásenia rozsudku vo veci C-503/17 (17. októbra 2018) do dňa, keď Spojené kráľovstvo vykonalo uvedený rozsudok (30. september 2021), teda celkom 38 743 056 eur.

30. Pri určovaní dennej paušálnej pokuty Komisia postupovala podľa metódy stanovenej v jej oznámení z roku 2005[25], aktualizovanom v rokoch 2019 a 2020.[26] Tento výpočet má viesť k paušálnej pokute, ktorá má mať primeraný odstrašujúci účinok a zároveň rešpektuje zásady proporcionality a rovnosti zaobchádzania.[27] Denná paušálna pokuta navrhovaná Komisiou vychádza z jednotnej základnej paušálnej sadzby vo výške 1 052 eur,[28] vynásobenej koeficientom závažnosti 10 z 20.[29] Tento výsledok je následne vynásobený sumou, ktorá má odrážať platobnú schopnosť členského štátu, označovanú ako faktor „n“, ktorý v prípade Spojeného kráľovstva predstavuje 3,41.[30]

[24] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. marca 2022, Komisia/Spojené kráľovstvo (Boj proti podvodom s podhodnotením) (C-213/19, EU:C:2022:167, bod 203 a citovaná judikatúra).

[25] Oznámenie Komisie – Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES [SEC(2005) 1658] (Ú. v. EÚ C 126, 2007, s. 15) (ďalej len „oznámenie z roku 2005“), ktoré bolo po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy rozšírené na konania upravené v článku 260 ods. 2 ZFEÚ [pozri oznámenie Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1), bod 4 a oddiel V].

[26] 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) (ďalej len „oznámenie z roku 2019“) a oznámenie Komisie – Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti [C(2020) 6043] (Ú. v. EÚ C 301, 2020, s. 1) (ďalej len „oznámenie z roku 2020“).

[27] Na základe tejto metodiky predstavuje maximálna paušálna pokuta pre Spojené kráľovstvo v súvislosti s predmetným porušením 77,5 milióna eur [(1 052 × 20 × 3,41) × 1 080].

[28] Oznámenie z roku 2020, oddiel III prvý odsek bod 2.

[29] Oznámenie z roku 2005, bod 16.6.

[30] Oznámenie z roku 2020, oddiel III prvý odsek bod 3.

31. Spojené kráľovstvo nespochybňuje, že podľa ustálenej judikatúry je možné za daných okolností paušálnu pokutu uložiť.[31] Domnieva sa však, že vzhľadom na praktické ťažkosti, ktorým čelilo pri snahe vykonať rozsudok C-503/17, veľmi obmedzený dopad nesplnenia povinností a vystúpenie Spojeného kráľovstva z Európskej únie by paušálna pokuta nemala byť vyššia ako 250 000 eur.

32. Článok 260 ods. 2 ZFEÚ priznáva Súdnemu dvoru širokú mieru voľnej úvahy pri ukladaní paušálnych pokút. Podľa ustálenej judikatúry uloženie paušálnej pokuty v každom konkrétnom prípade nutne závisí od všetkých relevantných faktorov týkajúcich sa charakteristík konštatovaného nesplnenia povinnosti, ako aj samotného správania dotknutého členského štátu. Vyžaduje si posúdenie dôsledkov porušenia povinností vrátane dopadov na súkromné a verejné záujmy, ako aj jeho trvania odo dňa vydania predmetného rozsudku do dňa jeho vykonania.[32]

2. Závažnosť porušenia

a) Argumentácia účastníkov konania

33. Komisia sa opiera o tri faktory, ktorými odôvodňuje svoj návrh koeficientu závažnosti 10 na stupnici od 1 do 20 stanovenej v oznámení z roku 2005. Po prvé zdôrazňuje jasnú formuláciu povinnosti, ktorá je vyzdvihnutá taktiež v rozsudku vo veci C-503/17.[33] Nemohli existovať žiadne pochybnosti o povahe vykonávacích opatrení, ktoré Spojené kráľovstvo muselo prijať na vykonanie tohto rozsudku.

34. Po druhé Komisia uvádza, že smernica 95/60 dopĺňa smernicu Rady 2003/96/ES z 27. októbra 2003 o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny[34], a to s cieľom podporiť dobudovanie a fungovanie vnútorného trhu tým, že umožní jednoduchú a rýchlu identifikáciu plynového oleja, ktorý nepodlieha zdaneniu plnou sadzbou. Prvé odôvodnenie smernice 95/60 tiež uvádza, že členské štáty nemôžu dosiahnuť tieto ciele jednotlivo. Preto sa domnieva, že porušenie je v zásade závažné.

35. Komisia zdôrazňuje, že v roku 2011 Výbor pre spotrebné dane dospel k záveru, že skutočnosť, že členské štáty nezaviedli povinnosť používať neoznačený plynový olej ako pohonnú hmotu, narušila celý systém spoločného daňového označovania. Komisia tvrdí, že Spojené kráľovstvo sťažilo orgánom iných členských štátov, ktoré vykonávajú kontrolu plavidiel, určiť, či konkrétne plavidlo prepravovalo palivá podliehajúce zo zákona plnej sadzbe spotrebnej dane v Spojenom kráľovstve. Veľký počet prevádzkovateľov súkromných rekreačných plavidiel bolo pravdepodobne ovplyvnených tým, že Spojené kráľovstvo nezrušilo oprávnenie používať označené palivo ako pohonnú hmotu, hoci presné počty nie sú známe. Komisia sa tiež odvoláva na prípady, keď orgány členských štátov uložili pokuty súkromným prevádzkovateľom rekreačných plavidiel, ktorí cestovali zo Spojeného kráľovstva, za používanie označeného paliva ako pohonných hmôt.

36. Po tretie Komisia zohľadnila skutočnosť, že ide o prvý prípad, keď proti Spojenému kráľovstvu podala žalobu o nesplnenie povinností vyplývajúcich z rozsudku Súdneho dvora.

[31] Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 83).

[32] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. decembra 2014, Komisia/Grécko (C-378/13, EU:C:2014:2405, body 72, 73 a 76).

[33] Pozri bod 44 rozsudku vo veci C-503/17.

[34] Ú. v. EÚ L 283, 2003, s. 51; Mim. vyd. 09/001, s. 405.

37. Spojené kráľovstvo zdôrazňuje, že cieľ smernice 95/60 je vedľajší k hlavnému cieľu sledovanému smernicou 2003/96, ktorým je zabezpečiť, aby členské štáty stanovovali minimálnu úroveň dane z energetických výrobkov. Z tohto hľadiska bol účinok akéhokoľvek porušenia povinností obmedzený legislatívnymi opatreniami, ktoré prijalo v rokoch 2008 a 2012.

38. V roku 2008 zaviedlo režim, v rámci ktorého boli pre súkromné rekreačné plavidlá k dispozícii zlacnené palivá označené červeným farbivom, a to za nasledujúcich podmienok. Súkromní prevádzkovatelia rekreačných plavidiel boli povinní platiť štandardnú sadzbu dane z palív zakúpených na pohon svojich plavidiel a vyhlásiť, že tieto palivá sa používajú len na uvedený účel. Pri nákupe uvedených palív bol vystavený doklad o kúpe a registrovaný dodávateľ palív odviedol daň daňovým orgánom. Kupujúcim označených palív na pohon súkromných rekreačných plavidiel tak bola vyrubená spotrebná daň v plnej výške v súlade s hlavným cieľom vyššie uvedených smerníc. Daňové orgány mohli overiť, či bola zaplatená správna výška dane, a to tak, že od súkromných prevádzkovateľov rekreačných plavidiel boli oprávnené požadovať predloženie dokladov a v prípade potreby si mohli vyžiadať potvrdenie o predaji od registrovaného dodávateľa palív.[35] V roku 2012 zaviedlo ďalšiu povinnosť, a to že kupujúci označených palív musia vziať na vedomie, že ostatné členské štáty môžu prijať opatrenia, ak zistia, že označené palivá sa používajú na pohon súkromných rekreačných plavidiel.[36]

39. Spojené kráľovstvo ďalej uvádza, že po skončení prechodného obdobia 31. decembra 2020 sa smernica 95/60 uplatňuje len v Severnom Írsku. V Severnom Írsku sa nachádza približne 1 500 súkromných rekreačných plavidiel, ktoré využijú len malé percento označeného paliva spotrebovaného v Spojenom kráľovstve. Od tohto dátumu sa teda už i tak obmedzený dopad nesplnenia povinností ešte viac znížil.

40. Spojené kráľovstvo dospelo k záveru, že na zohľadnenie závažnosti porušenia by bol primeraný koeficient 3 z 20.

b) Posúdenie

1) Spolupráca a predchádzajúce správanie

41. Pri posudzovaní závažnosti porušenia povinností predstavuje spolupráca členského štátu s Komisiou, najmä počas konania pred podaním žaloby, relevantný faktor, ktorý treba zohľadniť.[37]

42. Dňa 19. decembra 2018 Spojené kráľovstvo odpovedalo na prvé oznámenie Komisie po vyhlásení rozsudku vo veci C-503/17, v ktorom predložilo svoje plány na zabezpečenie vykonania uvedeného rozsudku. Následne však podľa svojich plánov nepostupovalo. Spojené kráľovstvo vo svojej odpovedi na formálnu výzvu zaslanú Komisiou vysvetlilo, že omeškanie v tejto súvislosti bolo spôsobené všeobecnými voľbami, ktoré sa konali v decembri 2019, a pokračovaním širších konzultácií týkajúcich sa používania označených palív v rôznych odvetviach. Po skončení uvedených konzultácií malo rozhodnúť, kedy zruší oprávnenie prevádzkovateľov súkromných rekreačných plavidiel používať na pohon označené palivá, pričom ďalšie kroky mali byť prijaté

[35] Články 14E a 14F Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (zákon o spotrebných daniach z uhľovodíkových olejov z roku 1979) a Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008, SI 2008/2599 [nariadenie o uhľovodíkových olejoch a bio zmesiach (súkromné rekreačné lietanie a súkromné rekreačné plavby) (platba zníženej dane atď.) z roku 2008 (zákonný dekrét 2008/2599)].

[36] Článok 14E ods. 7A zákona o spotrebných daniach z uhľovodíkových olejov z roku 1979.

[37] Pozri napríklad rozsudok z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 51).

neskôr v danom roku. Spojené kráľovstvo prijalo požadované splnomocňujúce právne predpisy v júli 2020, ale rozsudok vykonalo až v októbri 2021, čím sa do veľkej miery bez vysvetlenia odchýlilo od plánov, ktoré pôvodne oznámilo Komisii.

43. Spojené kráľovstvo najmä Komisii nevysvetlilo, prečo boli na vykonanie rozsudku vo veci C-503/17 potrebné dve konzultácie, z ktorých jedna sa týkala širších aspektov. Splnenie povinností uvedených v rozsudku pritom nebolo nikdy vecou voľnej úvahy, ako Spojené kráľovstvo nepriamo uznalo v odpovedi na výzvu, keď uviedlo, že rozsudok bude vykonaný po skončení konzultácií.[38] Ak bolo cieľom uvedených konzultácií vopred informovať zainteresované strany o opatreniach potrebných na dosiahnutie súladu s vnútroštátnymi právnymi predpismi, mohli sa uskutočniť oveľa skôr a účinnejšie. Okrem toho, ako je vysvetlené v bode 21 vyššie, nie som presvedčený, že praktické ťažkosti, na ktoré sa Spojené kráľovstvo aj naďalej dlhšiu dobu odvolávalo, odrážali akúkoľvek skutočnú neschopnosť dosiahnuť z jeho strany uvedený súlad.

44. Na to, aby spolupráca predstavovala poľahčujúcu okolnosť pri posudzovaní závažnosti porušenia povinností, sa vyžaduje niečo viac než bežná interakcia s Komisiou. Očakával by som prejav skutočného ducha spolupráce[39] podloženého aktívnym, čestným a konštruktívnym dialógom s Komisiou a vážnym zámerom zabezpečiť dosiahnutie súladu čo najskôr. Z dôvodov uvedených v predchádzajúcom bode týchto návrhov sa nedomnievam, že konanie Spojeného kráľovstva dosiahlo túto úroveň.

45. Hoci sa hovorí, že cnosť je sama osebe odmenou, v tomto prípade právny rámec Únie ponúka aspoň určitú reálnu odmenu. Skutočnosť, že Spojené kráľovstvo nebolo predtým v postavení žalovaného v konaní o žalobe podľa článku 260 ZFEÚ, je preukázateľnou poľahčujúcou okolnosťou, ktorá by mala byť zohľadnená, ako sa uznáva v žalobe.[40]

2) Sledovaný cieľ

46. Vytvorenie vnútorného trhu podľa článku 3 ods. 3 ZEÚ je jedným zo základných poslaní Európskej únie.[41] Cieľom smernice 2003/96 je uľahčiť riadne fungovanie vnútorného trhu stanovením minimálnych úrovní zdanenia pre väčšinu energetických výrobkov. Zavedením spoločných pravidiel pre daňové označovanie plynových olejov a petroleja, ktoré nie sú zaťažené platnou základnou sadzbou dane – ak sú tieto palivá používané na pohon – dopĺňuje smernica 95/60 smernicu 2003/96. Smernica 95/60 tak podporuje dobudovanie a fungovanie vnútorného trhu tým,[42] že umožňuje ľahkú a rýchlu identifikáciu plynového oleja, ktorý nepodlieha zdaneniu plnou sadzbou.[43]

[38] Najmenej jedna predchádzajúca konzultácia o dosiahnutí súladu so smernicou 2003/96 bola ukončená v auguste 2007, t. j. po uplynutí platnosti výnimky, ktorú Spojené kráľovstvo využívalo [pozri bod 7.4 dôvodovej správy k nariadeniu o uhľovodíkových olejoch a bio zmesiach (súkromné rekreačné lietanie a súkromné rekreačné plavby) (platba zníženej dane atď.)].

[39] Pozri analogicky rozsudok z 24. júna 2015, Fresh Del Monte Produce/Komisia a Komisia/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 184 a citovaná judikatúra).

[40] Rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 55).

[41] Rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko (C-93/17, EU:C:2018:903, bod 122).

[42] Pozri bod 46 rozsudku vo veci C-503/17.

[43] Ďalšie podrobnosti o právnych súvislostiach sú uvedené v bodoch 2 až 14 rozsudku vo veci C-503/17.

47. Niet pochýb o tom, že spravodlivosť, legitimita a účinnosť vnútorného trhu Európskej únie závisí na solidárnom prístupe všetkých členských štátov a od toho, či plne a správne preberú všetky príslušné smernice. Porušenie povinností týkajúcich sa riadneho fungovania vnútorného trhu, ktorého sa dopustí členský štát, je v zásade vážna záležitosť. To platí o to viac, keď sú tieto povinnosti jasne stanovené v platných právnych predpisoch, ako je to v prejednávanej veci.

48. V bodoch 33 až 34 vyššie sú uvedené tvrdenia Komisie, ktoré boli predložené v tejto súvislosti. Je však možné poznamenať, že Komisia v hodnotiacej štúdii z roku 2018 o uplatňovaní smernice 95/60, ktorú vypracovala, dospela k záveru, že z hľadiska vnútorného trhu má daňové označovanie obmedzený význam pre odstraňovanie prekážok obchodu v rámci Únie. Hodnotiaca štúdia z roku 2018 uvádza, že významná časť obchodu v rámci Únie sa týka neoznačených palív v režime s podmienečným oslobodením od dane, ktorý svojou podstatou odstraňuje prekážky spojené s daňovým štatútom výrobkov. Približne 80 % označených palív sa používa na činnosti, ktoré majú zo svojej podstaty lokálny charakter, ako sú vykurovanie, poľnohospodárstvo, výroba elektrickej energie a stavebníctvo, ktoré nevyvolávajú žiadnu otázku zákonného používania v rámci Európskej únie.[44] Komisia na pojednávaní súhlasila s tým, že konanie sa týka len časti z 20 % označených palív, ktoré sa používajú pri cezhraničných činnostiach. Zdôraznila však, že cieľom smernice 95/60 je zaviesť účinný systém kontroly v rámci Európskej únie, čo sa Spojenému kráľovstvu nepodarilo dosiahnuť.

49. Hodnotiaca štúdia z roku 2018 poskytuje užitočný a smerodajný pohľad na význam daňového označovania pri odstraňovaní prekážok obchodu v rámci Únie. Súdny dvor ju preto môže zohľadniť pri posudzovaní závažnosti porušenia.

3) Vplyv na verejné a súkromné záujmy

50. Spojené kráľovstvo tvrdí, že opatrenia opísané v bode 38 vyššie zmiernili dopad nesplnenia povinností, keďže zabezpečili, aby sa v rámci možností vybrala a vrátila správna výška dane. Komisia tvrdí, že táto úvaha nie je na účely posúdenia závažnosti porušenia relevantná, pretože smernica 95/60 vyžaduje, aby Spojené kráľovstvo zabezpečilo, že označené palivá sa nebudú používať na pohon súkromných rekreačných plavidiel.

51. Nie som presvedčený o tom, že reštriktívny prístup, ktorý Komisia presadzuje, je vhodný. Ako je uvedené v bode 46 vyššie, cieľ smernice 95/60 doplňuje cieľ smernice 2003/96. Výbor pre spotrebné dane preto v roku 2011 konštatoval, že všetky členské štáty by mali uložiť povinnosť používať neoznačený plynový olej a uplatňovať na plynový olej používaný ako palivo plnú sadzbu dane.

52. Hoci opatrenia opísané v bode 38 vyššie nezabezpečili súlad so smernicou 95/60, nevyplýva z toho, že by neboli schopné zmierniť závažnosť porušenia povinností, ak sa zohľadnia širšie ciele sledované opatreniami, ktoré Spojené kráľovstvo nesplnilo.[45] Správne prebratie a riadne vykonávanie týchto opatrení mohlo zabezpečiť, aby v Spojenom kráľovstve bola skutočne vyberaná a vrátená zodpovedajúca výška dane.

53. Spojené kráľovstvo však neposkytlo informácie o účinnosti opatrení, ktoré zaviedlo. Takéto opatrenia mohli byť zneužiteľné, keďže pre prevádzkovateľov súkromných rekreačných plavidiel pravdepodobne nebolo atraktívne nakupovať označené palivá za vyššiu cenu neoznačených

[44] Strana 6 hodnotiacej štúdie z roku 2018.

[45] Pozri tiež body 46 až 48 vyššie.

palív.[46] Je zrejmé, že v rozpore s tým, čo predpokladá smernica 95/60, sa orgány nemohli spoliehať na kontroly na mieste, aby sa uistili, že bola zaplatená správna sadzba dane z palív používaných na pohon súkromných rekreačných plavidiel. Namiesto toho museli skontrolovať doklady za palivá a prípadne palubné denníky, ak boli k dispozícii, aby sa uistili, že palivá v nádrži boli tie, na ktoré sa daný doklad vzťahoval. Teoreticky mohli orgány Spojeného kráľovstva overiť nákupy u registrovaného dodávateľa palív, ktorý doklad vydal, ale Súdny dvor nebol informovaný o tom, že by existoval nejaký systém, ktorý by uľahčil orgánom iných členských štátov overovanie takýchto nákupov.

54. Pokiaľ ide o vplyv na súkromné záujmy, je dôležité – ako Spojené kráľovstvo pripúšťa – že súkromní prevádzkovatelia rekreačných plavidiel zo Spojeného kráľovstva čelili hrozbe donucovacích opatrení v iných členských štátoch bez ohľadu na to, že dodržiavali právne predpisy Spojeného kráľovstva.[47] Komisia poskytla dôkazy o tom, že niektorí z nich boli stíhaní; iní sa mohli jednoducho rozhodnúť neopustiť vody Spojeného kráľovstva. Navyše tí, ktorí sa chceli vyhnúť ťažkostiam v súvislosti s orgánmi iných členských štátov z dôvodu používania označených palív na pohon svojich súkromných rekreačných plavidiel, mali obmedzenejšiu možnosť získať neoznačené palivá. Dôvodom je, že dodávatelia palív v prístavoch a prístaviskách v Spojenom kráľovstve mali menšiu motiváciu dodávať neoznačené palivá v porovnaní so situáciou, ktorá by existovala v prípade, ak by Spojené kráľovstvo prebralo smernicu 95/60 a vykonalo rozsudok vo veci C-503/17. Táto okolnosť by mala vplyv aj na prevádzkovateľov súkromných rekreačných plavidiel z iných členských štátov, ktorí by chceli v Spojenom kráľovstve doplniť palivá.

55. Opatrenia z roku 2008 mohli do určitej miery zmierniť vplyv na verejné záujmy v Spojenom kráľovstve; to v akom rozsahu, závisí od miery dodržiavania týchto opatrení prevádzkovateľmi súkromných rekreačných plavidiel a dodávateľmi palív. Okrem toho tieto opatrenia nijako podstatne neuľahčili orgánom iných členských štátov overovať, či bola zaplatené správna výška dane z palív používaných na pohon súkromných rekreačných plavidiel plaviacich sa zo Spojeného kráľovstva. Dopad porušenia povinností na súkromné záujmy súvisiace s cezhraničným pohybom súkromných rekreačných plavidiel tak bol zmiernený len veľmi málo alebo vôbec. Zmierňujúci účinok opatrení z rokov 2008 a 2012 sa teda zdá byť pri posudzovaní závažnosti porušenia povinností menej významný.

4) Severné Írsko

56. Dohoda o vystúpení bola prijatá 17. októbra 2019 a nadobudla účinnosť 1. februára 2020. Jej článok 126 stanovuje, že prechodné obdobie sa začína dňom nadobudnutia jej účinnosti a končí 31. decembra 2020. Podľa článku 127 ods. 1 a článku 131 uvedenej dohody sa počas prechodného obdobia na Spojené kráľovstvo a v Spojenom kráľovstve uplatňuje právo Únie.

[46] Spojené kráľovstvo to uvádza v súvislosti s prekážkami, ktorým čelilo pri dosahovaní súladu (pozri zhrnutie v bode 13 vyššie).

[47] Zdá sa, že práve to bolo dôvodom na prijatie opatrení z roku 2012. Nie som preto presvedčený, že uvedené opatrenia mali podstatný zmierňujúci účinok na verejné a súkromné záujmy.

57. Komisia a Spojené kráľovstvo sa zhodujú, že po skončení prechodného obdobia bolo Spojené kráľovstvo v súlade s protokolom o Írsku a Severnom Írsku, najmä s článkom 8 týkajúcim sa výberu DPH a spotrebných daní a s prílohou 3 uvedeného protokolu v spojení s článkom 185 dohody o vystúpení, povinné dodržiavať smernicu 95/60, a teda aj rozsudok vo veci C-503/17, iba pokiaľ ide o Severné Írsko. [48]

58. Tvrdenie Spojeného kráľovstva, podľa ktorého by bola primeraná nižšia paušálna pokuta, je poznačené zásadným nedostatkom, a to, že by sa mohol vykladať v tom zmysle, že porušenie povinností zo strany „malého“ členského štátu je vo svojej podstate menej závažné ako porušenie povinností zo strany „veľkého“ členského štátu. [49] Judikatúra Súdneho dvora toto tvrdenie nepodporuje.

59. Je však nesporné, že účinok nesplnenia povinností, posudzovaný v bodoch 50 až 55 vyššie, sa v období od 31. decembra 2020 do dňa posúdenia zmiernil v porovnaní s predchádzajúcim obdobím, keďže sa týkal len prevádzkovateľov súkromných rekreačných plavidiel v Severnom Írsku. [50] Zemepisný rozsah účinku nesplnenia povinností bol teda v druhom období v porovnaní s prvým obdobím obmedzenejší.

60. Zohľadnenie tohto aspektu je v súlade s oznámením z roku 2005, [51] ako aj s judikatúrou Súdneho dvora. Napríklad vo veci Komisia/Slovinsko Súdny dvor v súvislosti s uplatňovaním článku 260 ods. 3 ZFEÚ uviedol, že praktické účinky oneskoreného prebratia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ [52], do slovinského práva na slovinský finančný trh a na ostatné finančné trhy Únie, ako aj na ochranu investorov boli vzhľadom na veľkosť slovinského finančného trhu relatívne nízke. [53]

61. Nemyslím si ani, že bol tento prístup v rozpore s rozsudkom vo veci Komisia/Španielsko [54], ktorý sa týkal nesplnenia povinnosti vymáhať protiprávnu štátnu pomoc. Súdny dvor uviedol, že vzhľadom na výšku spornej pomoci, počet príjemcov a mnohoodvetvovú povahu schémy pomoci, závažnosť pochybenia tohto členského štátu pri vymáhaní pomoci zľahčuje skutočnosť, že sa týkala jediného autonómneho regiónu, a nie celého jeho územia. [55] Tento záver vyplýva zo skutočnosti, že protiprávna štátna pomoc má podľa definície vplyv na obchod medzi členskými štátmi bez ohľadu na to, kde sa príjemcovia pomoci nachádzajú. Z týchto dôvodov nie je možné vyvodiť platnú analógiu medzi okolnosťami, za ktorých bolo rozhodnuté v uvedenom rozsudku, a okolnosťami prejednávanej veci, ako sú uvedené v bode 59 vyššie.

62. Pre úplnosť možno dodať, že Spojené kráľovstvo netvrdí, že právomoc nariadiť vykonanie rozsudku vo veci C-503/17 patrila do oblasti pôsobnosti zverenej Severnému Írsku. Aj keby to tak bolo, treba prihliadnuť na konštatovanie Súdneho dvora, že rozdelenie právomoci na centrálnej

[48] Žalobné návrhy Komisie sa nevzťahujú na článok 185 dohody o vystúpení (pozri bod 8 vyššie). Spojené kráľovstvo však zastáva názor, že žalobné návrhy zahŕňajú obdobie nevykonania rozsudku vo veci C-503/17 po skončení prechodného obdobia. Okrem toho nevznieslo žiadnu námietku založenú na prekročení právomoci alebo na akomkoľvek rozpore medzi žalobnými návrhmi a ich podstatou.

[49] Ak sa tieto prídavné mená použijú na počet obyvateľov členských štátov, potom má päť z nich približne rovnaký alebo menší počet obyvateľov ako Severné Írsko: Estónsko, Cyprus, Lotyšsko, Luxembursko a Malta.

[50] Írsko 1. januára 2020 vykonalo rozsudok zo 17. októbra 2018, Komisia/Írsko (C-504/17, neuverejnený, EU:C:2018:832).

[51] Pozri bod 16.4 oznámenia z roku 2005: „Závažnosť sa môže považovať za menšiu, ak sa porušenie netýka celého obyvateľstva v danom členskom štáte.“

[52] Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 349.

[53] Rozsudok z 13. januára 2021, Komisia/Slovinsko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 80).

[54] Rozsudok z 13. mája 2014, Komisia/Španielsko (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] Rozsudok z 13. mája 2014, Komisia/Španielsko (C-184/11, EU:C:2014:316, body 81 a 82).

a regionálnej úrovni z hľadiska vnútroštátneho práva nemôže mať vplyv na uplatnenie článku 260 ZFEÚ, keďže tento dotknutý členský štát je jediným zodpovedným voči Európskej únii za dodržiavanie povinností vyplývajúcich z práva Únie.[56]

63. Z celkového hľadiska sa domnievam, že okolnosť, že po skončení prechodného obdobia 31. decembra 2020 bolo Spojené kráľovstvo povinné dodržiavať smernicu 95/60 a vykonať rozsudok vo veci C-503/17 len vo vzťahu k Severnému Írsku, si zaslúži zníženie koeficientu závažnosti len za obdobie od 1. januára 2021 do 30. septembra 2021.

c) Celkové posúdenie závažnosti porušenia

64. Vzhľadom na poľahčujúce okolnosti, ktoré som identifikoval, a to konkrétne: i) ide o prvý prípad, keď sa Spojené kráľovstvo musí zodpovedať za nevykonanie rozsudku Súdneho dvora; ii) obmedzený rozsah ujmy pri dosahovaní cieľov smernice 95/60, ako vyplýva zo záverov hodnotiacej štúdie z roku 2018, a iii) účinok opatrení, ktoré Spojené kráľovstvo zaviedlo v roku 2008, navrhujem, aby Súdny dvor stanovil koeficient závažnosti 8 z 20.[57]

65. S cieľom zohľadniť okolnosť, že v období od 1. januára 2021 do 30. septembra 2021 bola povinnosť Spojeného kráľovstva dodržiavať smernicu 95/60 a vykonať rozsudok vo veci C-503/17 obmedzená na územie Severného Írska, odporúčam, aby bol koeficient závažnosti v súvislosti s týmto obdobím ďalej znížený na 4 z 20.

3. Faktor „n“: platobná schopnosť

a) Argumentácia účastníkov konania

66. Komisia sa domnieva, že faktor „n“, vypočítaný na základe HDP členských štátov[58] a ich inštitucionálnej váhy, ktorá sa odráža v počte kresiel pridelených ich národným delegáciám v Európskom parlamente,[59] je vhodným násobiteľom, pretože zabezpečuje, že paušálna pokuta má dostatočný odstrašujúci účinok, je primeraná platobnej schopnosti členských štátov a rešpektuje zásadu rovnosti zaobchádzania.

67. Spojené kráľovstvo tvrdí, že faktor „n“ vo výške 3,41, ktorý Komisia navrhuje použiť, je príliš vysoký. Okrem toho uvádza, že vzhľadom na skutočnosť, že v roku 2020 čelilo významným hospodárskym ťažkostiam, mali by byť použité najnovšie údaje o HDP za rok 2018, ktoré boli uvedené v žalobe. Taktiež uvádza, že od 1. februára 2020 nemá v Európskom parlamente žiadne kreslá, takže faktor „n“ by sa nemal zohľadňovať.

68. Komisia tvrdí, že je irelevantné, že Spojené kráľovstvo už nedisponuje kreslami v Európskom parlamente. Poznamenáva, že vo vzorci faktoru „n“ používaného na výpočet finančných sankcií, ktoré môžu byť Spojenému kráľovstvu uložené po jeho vystúpení z Európskej Únie, bol prvok výpočtu vzťahujúci sa na počet kresiel v Európskom parlamente nahradený pevným číselným koeficientom 2,8. Tento koeficient zodpovedá podielu kresiel Spojeného kráľovstva v Európskom

[56] Rozsudok z 13. mája 2014, Komisia/Španielsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 43 a citovaná judikatúra).

[57] Pozri i) bod 45, ii) body 48 a 49 a iii) body 52 až 55 vyššie.

[58] Oznámenie z roku 2020, oddiel I štvrtý pododsek.

[59] Vzorec na výpočet faktoru „n“, ktorý vychádza z počtu kresiel v Európskom parlamente, je uvedený v poznámke pod čiarou 12 oznámenia z roku 2019.

parlamente v roku 2018 vo vzťahu k priemeru Únie, čo vedie k faktoru „n“ vo výške 3,7.[60] Tieto skutočnosti spochybňujú tvrdenia Spojeného kráľovstva, že Komisia v prejednávanej veci navrhla príliš vysoký faktor „n“.

69. Spojené kráľovstvo opakuje, že od konca prechodného obdobia bola jeho povinnosť vykonať rozsudok vo veci C-503/17 obmedzená na Severné Írsko. Podľa nedávno zverejnených údajov predstavovalo Severné Írsko v roku 2020 2,25 % HDP Spojeného kráľovstva, čo by mal faktor „n“ zohľadňovať.

70. Spojené kráľovstvo na pojednávaní zdôraznilo, že rozsah jeho povinností vyplývajúcich z práva Únie sa po jeho vystúpení z Európskej únie značne obmedzil. V dôsledku toho má Spojené kráľovstvo v porovnaní s členskými štátmi odlišné postavenie, najmä pokiaľ ide o odstrašujúci účinok, takže by sa s ním malo v tejto súvislosti zaobchádzať odlišne. Keďže odstrašujúci účinok má menší význam, možno ho dosiahnuť aj uložením nižšej paušálnej pokuty. Komisia s týmto tvrdením nesúhlasí.

b) Posúdenie

71. Podľa ustálenej judikatúry sa pri určovaní paušálnej pokuty musia zohľadniť najaktuálnejšie údaje o HDP.[61] Zástupca Spojeného kráľovstva na pojednávaní uviedol, že nominálny HDP Spojeného kráľovstva za rok 2020, ktorý zverejnil Office for National Statistics (Národný štatistický úrad, Spojené kráľovstvo) v Modrej knihe 2021, bol 2 156 073 miliónov. Usudzujem, že tento údaj je v librách (GBP). Na základe priemerného výmenného kurzu GBP voči euru v roku 2020 vo výške 1,1248 predstavuje HDP Spojeného kráľovstva za rok 2020 sumu 2 425 151 miliónov eur.

72. Účastníci konania sa zhodli na tom, že Spojené kráľovstvo prevzalo záväzky vyplývajúce z dohody o vystúpení, súčasťou ktorej je protokol o Írsku/Severnom Írsku. Medzi tieto záväzky patrí dodržiavanie smernice 95/60 a vykonanie rozsudku vo veci C-503/17. Cieľom uloženia paušálnej pokuty je sankcionovať nesplnenie povinností v minulosti a odradiť od ich neplnenia v budúcnosti. Spojené kráľovstvo totiž tento rozsudok do dňa posúdenia nevykonalo a práve Spojené kráľovstvo a nie Severné Írsko je v zásade zodpovedné za to, že sa táto situácia nebude opakovať.[62] Bolo by preto neprimerané zohľadňovať HDP Severného Írska namiesto HDP celého Spojeného kráľovstva, pokiaľ ide o prípadné neplnenie povinností po uplynutí prechodného obdobia.

73. Tvrdenie Spojeného kráľovstva, že paušálna pokuta by mala byť znížená tak, aby odrážala zmenšený rozsah záväzkov Spojeného kráľovstva vyplývajúcich z práva Únie po jeho vystúpení z Európskej únie, je nelogické. Presvedčivé by bolo len v prípade, ak by Spojené kráľovstvo už nemalo žiadne záväzky voči Európskej únii, čo však nie je tento prípad. Po vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie nie je jeho motivácia prispievať k zachovaniu jej integrity a legitimity a konať solidárne s jej členskými štátmi tým, že by dodržiavalo všetky svoje záväzky vyplývajúce z práva Únie, rovnaká ako v čase, keď bolo členským štátom. Tieto úvahy vedú k záveru, že na účely dosiahnutia dostatočného odstrašujúceho účinku by mala byť paušálna pokuta skôr zvýšená

[60] Oddiel IV oznámenia Komisie – Úprava výpočtu paušálnej pokuty a penále, ktoré Komisia navrhuje v rámci konania o nesplnení povinnosti pred Súdnym dvorom Európskej únie po vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie (Ú. v. EÚ C 129, 2021, s. 1).

[61] Pozri najmä rozsudky 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), a z 25. februára 2021, Komisia/Španielsko (Smernica o osobných údajoch – oblasť trestného práva) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

[62] Protokol o Írsku/Severnom Írsku, článok 12 ods. 1.

než znížená. Hoci teda Spojené kráľovstvo nemá po vystúpení z Európskej únie rovnakú pozíciu ako členské štáty, táto skutočnosť podľa môjho názoru neznižuje význam odstrašujúceho aspektu pri výpočte paušálnej pokuty. Ide skôr o aspekt v prospech toho, aby Súdny dvor v príslušnom prípade uplatnil prísnejší prístup k výpočtu paušálnej pokuty.

74. V bodoch 56 až 63 vyššie navrhujem, že v rámci posudzovania závažnosti porušenia by bolo vhodné zohľadniť skutočnosť, že od 1. januára 2021 bola povinnosť Spojeného kráľovstva dodržiavať smernicu 95/60 a vykonať rozsudok vo veci C-503/17 obmedzená na územie Severného Írska, ako poľahčujúcu okolnosť.[63] Zohľadnenie HDP Severného Írska, a nie Spojeného kráľovstva, za rovnaké obdobie by malo neodôvodnený dôsledok zdvojenia vplyvu tohto aspektu na zmiernenie.

75. Súdny dvor taktiež nedávno opäť potvrdil, že HDP je rozhodujúcim prvkom na posúdenie platobnej schopnosti a že z hľadiska stanovenia dostatočne odstrašujúcich a primeraných sankcií nie je potrebné zohľadniť inštitucionálnu váhu vyjadrenú počtom hlasov, ktoré majú zástupcovia členských štátov k dispozícii v Európskom parlamente.[64] Nevidím žiaden dôvod, prečo by sa tento prístup nemal uplatniť aj v tejto veci.

4. Dĺžka trvania

76. Tvrdenia účastníkov konania týkajúce sa dĺžky trvania sa týkali najmä uloženia denného (alebo pravidelného) penále za každé obdobie omeškania po dátume vyhlásenia rozsudku v tejto veci. Keďže Spojené kráľovstvo vykonalo rozsudok vo veci C-503/17, pokiaľ ide o Severné Írsko, 1. októbra 2021 a po skončení prechodného obdobia už nemalo povinnosť splniť povinnosti vyplývajúce z rozsudku z hľadiska Veľkej Británie, Komisia na tomto bode žalobných návrhov netrvá. Týmito tvrdeniami sa teda nebudem zaoberať.

77. Stačí konštatovať, že podľa oznámení Komisie je dĺžka trvania porušenia objektívnym parametrom pri výpočte paušálnej pokuty. Denná paušálna pokuta sa vynásobí počtom dní od 17. októbra 2018, teda odo dňa vyhlásenia rozsudku vo veci C-503/17, do 30. septembra 2021, teda do posledného dňa nesplnenia povinnosti. Tento prístup by sa mal uplatniť aj v prejednávanej veci, pričom treba prihliadnuť na to, že ak si Súdny dvor osvojí moje návrhy uvedené v bodoch 64 a 65 vyššie, denná paušálna pokuta za obdobie od 17. októbra 2018 (dátum vyhlásenia rozsudku vo veci C-503/17) do 31. decembra 2020 (koniec prechodného obdobia) bude vyššia ako denná paušálna pokuta za obdobie od 1. januára 2021 (prvý deň po skončení prechodného obdobia) do 30. septembra 2021 (posledný deň nevykonania rozsudku vo veci C-503/17).

[63] Pozri body 59 až 63 vyššie.

[64] Rozsudok z 20. januára 2022, Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel), (C-51/20, EU:C:2022:36, body 114 až 117), a podrobné posúdenie faktoru „n“ v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella vo veci Komisia/Grécko (Vymáhanie štátnej pomoci – Feronikel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Pozri tiež rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko (C-93/17, EU:C:2018:903, body 139 a 142).

5. Posúdenie a výpočet paušálnej pokuty

78. Súdny dvor vo svojich rozsudkoch pri výkone plnej diskrečnej právomoci ukladať paušálnu pokutu neuvádza veľa podrobností o výpočte alebo váhe rôznych faktorov, ktoré zohľadňuje. Podľa môjho názoru záujmom transparentnosti prospeje, ak do týchto návrhov zahrniem výpočet vyplývajúci z posúdenia, ktoré navrhujem Súdnemu dvoru prijať, a to:

– za obdobie od 17. októbra 2018 do 31. decembra 2020 vrátane, pričom i) koeficient závažnosti je 8 a ii) faktor „n“ je druhou odmocninou pomeru HDP[65] (nominálny HDP Spojeného kráľovstva za rok 2020 vydelený priemerným HDP 27 členských štátov v roku 2020[66]):

  [(1 052 × 8) × 2.2] × 807 dní = 14 941 766 eur;

– za obdobie od 1. januára 2021 do 30. septembra 2021 vrátane, pričom i) koeficient závažnosti je 4 a ii) faktor „n“ je rovnaký, ako je uvedené vyššie:

  [(1 052 × 4) × 2.2] × 273 dní = 2 527 324 eur.

79. Výsledkom je celková suma 17 469 090 eur, ktorú by Súdny dvor mohol zaokrúhliť smerom nadol na 17 miliónov eur.

V. O trovách

80. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

81. Komisia požiadala o náhradu trov konania. Vzhľadom na to, že Spojené kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ, mala by mu byť uložená povinnosť nahradiť trovy konania, hoci Komisia nemala úspech vo svojich návrhoch v rozsahu, v akom vo svojej žalobe navrhuje uložiť vyššiu paušálnu pokutu.

VI. Návrh

82. Navrhujem, aby Súdny dvor:

– určil, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska si tým, že nevykonalo rozsudok zo 17. októbra 2018, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-503/17, neuverejnený, EU:C:2018:831), nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 260 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkami 127, 131 a 185 Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu,

– uložil Spojenému kráľovstvu podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ v spojení s článkami 127, 131 a 185 Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie

[65] Z rozsudkov Súdneho dvora nie je úplne jasné, či prvok HDP, ktorý sa má zohľadniť ako rozhodujúci faktor, je len pomer HDP alebo druhá odmocnina z pomeru HDP. Druhý uvedený prístup je v súlade s oznámeniami Komisie a má za následok vyrovnanie rozdielov medzi paušálnymi pokutami, ktoré môžu byť uložené členským štátom. Jednoduchý pomer HDP pre Spojené kráľovstvo je 4,9; jeho použitie namiesto druhej odmocniny z pomeru HDP (2,2) vedie k celkovej paušálnej pokute 39 miliónov eur.

[66] HDP 27 členských štátov EÚ za rok 2020, ktorý zverejnil Eurostat, predstavoval 13 450 460 eur.

a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu povinnosť zaplatiť Európskej komisii paušálnu pokutu 17 miliónov eur,

– uložil Spojenému kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy tohto konania.