Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 8. prosince 2022 [1]

Věc C-692/20

Evropská komise
proti

Spojenému království Velké Británie a Severního Irska

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 95/60/ES – Daňové značení plynových olejů – Nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku – Článek 260 odst. 1 SFEU – Uložení zaplacení paušální částky – Článek 260 odst. 2 SFEU – Závažnost porušení povinností – Dohoda o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii – Protokol o Irsku a Severním Irsku – Přetrvávání porušení povinností po skončení přechodného období, pokud jde o Severní Irsko – Důsledky pro výpočet paušální částky“

I. Úvod

1. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. října 2018 ve věci Komise v. Spojené království (C-503/17, nezveřejněný, EU:C:2018:831, dále jen „rozsudek ve věci C-503/17“) konstatoval [2], že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že dovolilo používání označených pohonných hmot [3] pro soukromou rekreační plavbu, přestože se na tyto pohonné hmoty nevztahuje žádné osvobození od spotřební daně ani žádné její snížení, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají ze směrnice Rady 95/60/ES ze dne 27. listopadu 1995 o daňovém značení plynových olejů a petroleje [4].

2. Evropská komise podala dne 21. prosince 2020 na základě článku 260 SFEU projednávanou žalobu proti Spojenému království, v níž se domáhá určení, že Spojené království nesplnilo povinnosti vyplývající z rozsudku ve věci C-503/17, a navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Spojenému království peněžitou sankci.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Bod 46 uvedeného rozsudku.

[3] – „Označenými pohonnými hmotami“ jsou pohonné hmoty, do nichž byla pod daňovým dohledem přidána látka pro daňové značení ve formě barviva před uvolněním produktu ke spotřebě.

[4] – Úř. věst. 1995, L 291, s. 46; Zvl. vyd. 09/01, s. 289. Směrnice 95/60 podporuje dotvoření a fungování vnitřního trhu tím, že usnadňuje určení plynového oleje, který nepodléhá zdanění v plné sazbě. Látka pro daňové značení musí být přidávána do plynových olejů a petroleje (kromě tryskového paliva), které jsou osvobozeny od spotřební daně nebo podléhají jiné sazbě spotřební daně než standardní sazbě platné pro minerální oleje používané jako motorové palivo. Tyto označené pohonné hmoty jsou ve Spojeném království a Irsku někdy označovány jako „červená nafta“.

3. Projednávaná žaloba přináší přinejmenším tři nové aspekty. Zaprvé, jedná se o jedinou žalobu svého druhu podanou vůči Spojenému království během jeho členství v Evropské unii. Zadruhé, řízení bylo zahájeno během přechodného období stanoveného v Dohodě o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „dohoda o vystoupení“)[5]. Zatřetí, po uplynutí uvedeného přechodného období bylo Spojené království povinno splnit povinnosti vyplývající z rozsudku ve věci C-503/17 pouze ve vztahu k Severnímu Irsku[6]. Při rozhodování o projednávané žalobě má tedy Soudní dvůr určit, zda poslední z těchto tří aspektů a) zmírňuje závažnost porušení povinností anebo b) má za následek, že pro výpočet paušální částky je třeba použít hrubý domácí produkt (HDP) Severního Irska, který se liší od HDP Spojeného království.

II. Postup před zahájením soudního řízení

4. Komise požádala dopisem ze dne 22. října 2018 Spojené království, aby ve lhůtě dvou měsíců uvedlo opatření, která hodlá přijmout ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17 vydaného dne 17. října 2018. Spojené království odpovědělo dopisem ze dne 19. prosince 2018. Vysvětlilo praktické obtíže, se kterými se potýkalo při plnění uvedených povinností[7]. Oznámilo záměr zakázat používání označených pohonných hmot pro poháněnísoukromých rekreačních plavidel, a to přijetím primární právní úpravy v roce 2019 a předložením požadovaných sekundárních právních předpisů Parlamentu v roce 2020.

5. Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela žádné další informace, zaslala dne 15. května 2020 Spojenému království výzvu dopisem, v níž konstatovala, že Spojené království dosud nepřijalo opatření nezbytná k vyhovění rozsudku ve věci C-503/17. Uvedený dopis obsahoval výzvu k poskytnutí vyjádření ve lhůtě čtyř měsíců od jeho doručení, po jejímž uplynutí by Komise mohla předložit věc Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 SFEU.

6. Spojené království v průběhu telefonické konference konané dne 12. srpna 2020 vysvětlilo útvarům Komise, že zatímco probíhají další konzultace se zúčastněnými stranami ohledně používání označených pohonných hmot, byla přijata příslušná primární právní úprava a Spojené království přistoupí k přijetí potřebných sekundárních právních předpisů.

7. Spojené království odpovědělo na výzvu dopisem dne 11. září 2020. Vysvětlilo, že v důsledku všeobecných voleb konaných v prosinci roku 2019 nebyl v tomto roce přijat žádný finanční zákon. Odpovědi navazující na výše uvedené konzultace odhalily rovněž řadu problémů praktické povahy pro provádění opatření směřujících ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17. Spojené království uvedlo, že další veřejná konzultace bude ukončena dne 1. října 2020 a po ní učiní rozhodnutí, kdy zruší oprávnění používat označené pohonné hmoty pro poháněnísoukromých rekreačních plavidel.

[5] – Úř. věst. 2020, L 29, s. 7.

[6] – Viz protokol o Irsku a Severním Irsku a body 56 až 57 tohoto stanoviska.

[7] – Viz bod 13 tohoto stanoviska.

III. Řízení před Soudním dvorem

8. Vzhledem ke skutečnosti, že Komise neobdržela od Spojeného království žádné další sdělení, podala dne 21. prosince 2020 projednávanou žalobu [8]. Navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že Spojené království tím, že nepřijalo nezbytná opatření, aby vyhovělo rozsudku ve věci C-503/17, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU ve spojení s články 127 a 131 dohody o vystoupení;

– uložil Spojenému království podle čl. 260 odst. 2 SFEU ve spojení s články 127 a 131 dohody o vystoupení, aby Komisi zaplatilo paušální částku 35 873,20 eura vynásobenou počtem dnů, které uplynou mezi vyhlášením rozsudku ve věci C-503/17 a okamžikem, kdy Spojené království vyhoví uvedenému rozsudku nebo kdy bude vydán rozsudek v této věci, podle toho, která událost nastane dříve, přičemž tato částka nebude moci být nižší než 8 901 000 eur;

– uložil Spojenému království náhradu nákladů toho řízení.

9. Spojené království následně informovalo Komisi, že sekundárním právním předpisem přijatým dne 28. června 2021 byla provedena ustanovení finančního zákona z roku 2020 [9] a s účinností ode dne 1. října 2021 bylo v Severním Irsku zakázáno používat označené pohonné hmoty pro pohánění soukromých rekreačních plavidel [10]. Komise v dopise ze dne 11. února 2022 adresovaném Soudnímu dvoru uvedla, že z výše uvedeného důvodu vzala zpět návrhové žádání žaloby směřující k uložení denního penále. I nadále nicméně trvá na návrhovém žádání, které směřuje k uložení povinnosti zaplatit paušální částku z důvodu nesplnění povinností v období ode dne 17. října 2018, tedy dne vydání rozsudku ve věci C-503/17, do dne 30. září 2021, kdy Spojené království uvedené povinnosti splnilo.

10. Dne 28. září 2022 se konalo jednání, na němž Komise a Spojené království přednesly ústní vyjádření a odpověděly na otázky Soudního dvora.

IV. Analýza

A. Poskytla Komise Spojenému království dostatečnou lhůtu k tomu, aby splnilo povinnosti vyplývající z rozsudku ve věci C-503/17?

1. Argumentace účastníků řízení

11. Výzva dopisem zaslaná Komisí dne 14. května 2020 obsahovala požadavek, aby Spojené království podalo vyjádření ve lhůtě čtyř měsíců od doručení uvedené výzvy, tedy do dne 15. září 2020 (dále jen „datum posouzení“). Komise má za to, že projednávaná žaloba je opodstatněná, neboť Spojené království tím, že nevyhovělo rozsudku ve věci C-503/17 k datu posouzení, nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU. Podle Komise se

[8] – Viz články 86 a 89 dohody o vystoupení týkající se pravomoci Soudního dvora v probíhajících věcech a závaznosti a vykonatelnosti jeho rozsudků a usnesení.

[9] – Viz článek 89 a přílohu 11 finančního zákona z roku 2020.

[10] – Finanční zákon z roku 2020, příloha 11 (Stanovený den) (Severní Irsko) nařízení 2021. Viz také pokyny Spojeného království nazvané *Pohonné hmoty používané v soukromých rekreačních plavidlech a pro soukromé rekreační létání*, Sdělení o spotřební dani 554, bod 2.

členský stát nemůže odvolávat na praktické obtíže, aby odůvodnil nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Potíže, které Spojené království popisuje, v žádném případě neodůvodňují jeho prodlení se splněním povinností.

12. Spojené království tvrdí, že výzva dopisem zaslaná Komisí, jakož i zahájení řízení podle článku 260 SFEU byly předčasné. Logickým důsledkem požadavku judikatury, aby členský stát vyhověl co nejdříve soudnímu rozhodnutí, je, že Komise při posuzování, zda měl členský stát dostatek času na splnění uvedeného rozhodnutí, náležitě zohlední případné praktické překážky bránící dosažení tohoto cíle.

13. Spojené království tvrdí, že Komise zaměnila právní či politické obtíže s určitými konkrétními praktickými obtížemi, s nimiž se potýkalo. Mezi tyto obtíže zařadilo Spojené království délku svého pobřeží, velký počet přístavů a přístavišť různé velikosti, životaschopnost menších přístavů, které dodávají neoznačené pohonné hmoty soukromým rekreačním plavidlům a označené pohonné hmoty komerčním plavidlům, a obtížnost získat stavební povolení k instalaci druhých nádrží v citlivém mořském prostředí. Vyvstaly otázky znehodnocení pohonných hmot při jejich dlouhodobém skladování v důsledku jejich prodeje v malých množstvích. Nedostupnost neoznačených pohonných hmot by mohla vést k tomu, že provozovatelé soukromých rekreačních plavidel budou tyto pohonné hmoty skladovat na palubě svých plavidel nebo nakupovat označené pohonné hmoty, aniž by platili správnou výši daně[11]. Lodě, které nedisponují dvěma nádržemi umožňujícími oddělené skladování pohonných hmot pro pohon a pro vaření a vytápění, by se potýkaly s obtížemi, stejně jako plavidla, která jsou po část roku využívána ke komerčním účelům a po další část roku k rekreačním účelům.

14. Komise měla přinejmenším vysvětlit, proč měla za to, že tyto praktické obtíže neodůvodňovaly poskytnutí dodatečné lhůty Spojenému království k tomu, aby vyhovělo rozsudku ve věci C-503/17.

15. Spojené království rovněž uvádí, že během sedmi měsíců bezprostředně před datem posouzení přinesla pandemie Covid-19, která jej postihla více než většinu ostatních zemí v Evropě, další problémy spojené se splněním povinností.

16. V duplice je tvrzeno, že pokud nepřijetí vhodných opatření do data posouzení uvedeného ve výzvě automaticky vede k porušení článku 260 SFEU, je tím Komisi přiznávána příliš široká pravomoc stanovit datum, do kterého musí být rozhodnutí vyhověno. Komise navíc v některých případech poskytla jiným členským státům za tímto účelem různé lhůty. Odkazuje na řadu případů, v nichž byla lhůta poskytnutá ve výzvě dopisem delší než lhůta stanovená v projednávané věci a v nichž byla mezi vydáním výzvy dopisem a zahájením řízení podle článku 260 SFEU ponechána další značně dlouhá doba. Takové rozdíly v přístupu představují podle vyjádření Spojeného království nepřípustné porušení zásady rovného zacházení.

2. Posouzení

17. Článek 260 SFEU nestanoví žádnou lhůtu, v níž musí být vyhověno rozsudku Soudního dvora, kterým se konstatuje, že členský stát nesplnil své povinnosti. Z ustálené judikatury vyplývá, že zájem na okamžitém a jednotném uplatňování unijního práva vyžaduje, aby bylo plnění povinností vyplývajících z rozsudku započato okamžitě a aby bylo završeno v co nejkratší možné

[11] – Bod 38 tohoto stanoviska popisuje opatření přijatá Spojeným královstvím v roce 2008.

době [12]. Zdá se být nesporné, že členským státům musí být poskytnuta přiměřená lhůta k přijetí opatření nezbytných k vyhovění rozhodnutí [13]. Účastníci řízení se shodují na skutečnosti, že den 15. září 2020 je datem, ke kterému se posuzuje existence nesplnění povinností podle článku 260 SFEU [14]. Z výše uvedeného vyplývá, že Komise poskytla Spojenému království čtyři měsíce k tomu, aby reagovalo na výzvu dopisem, a 23 měsíců ke splnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17. Projednávaná žaloba byla podána dne 21. prosince 2020, tedy tři měsíce po datu posouzení.

18. Z ustálené judikatury vyplývá, že řízení o nesplnění povinnosti je založeno na objektivním zjištění, že členský stát nesplnil povinnosti vyplývající z unijního práva. Členský stát se tedy nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností převládajících v jeho vnitrostátním právním řádu, aby tím odůvodnil nedodržení těchto povinností [15]. Judikatura Soudního dvora kromě toho neposkytuje žádnou oporu pro rozlišování, které se Spojené království snaží zavádět, pokud jde o právní a politické obtíže, které, jak uznává, nemohou odůvodnit nepřiměřené prodlení při plnění rozsudku Soudního dvora, a praktické problémy nebo překážky, které tak podle něj prodlení odůvodňovat mohou.

19. Soudní dvůr odmítl argument členského státu, že okolnosti vyšší moci a finanční obtíže související se stavebním projektem brání jeho schopnosti splnit rozsudek Soudního dvora týkající se čištění městských odpadních vod [16]. Soudní dvůr rovněž odmítl argumenty, podle nichž lze nevyhovění rozhodnutí odůvodnit komplikacemi a náklady spojenými s vypracováním a provedením programu, jehož cílem je uzavřít protiprávní skládky [17]. V souvislosti se státními podporami nebyly jako legitimní důvody pro nevyhovění rozsudku Soudního dvora uznány ani obtíže spojené s identifikací příjemců protiprávních podpor [18] ani problémy s vyčíslením částek, které musely být vráceny [19]. Soudní dvůr rovněž nepřijal tvrzení, že by násilné demonstrace mohly odůvodnit prodlení s provedením rozsudku Soudního dvora, podle něhož členský stát neprovedl unijní směrnici [20].

20. V souladu s touto judikaturou je třeba obtíže, které popisuje Spojené království, ztotožnit se situací, která panuje ve vnitrostátním právním řádu tohoto státu a která neodůvodňuje nedodržení povinností vyplývajících z unijního práva.

21. Není pochyb o tom, že Spojené království mělo v úmyslu splnit své povinnosti prostřednictvím přijetí právních předpisů, což samo o sobě není složité ani náročné. Praktické obtíže, na které se Spojené království odvolává a kterých se dovolávalo i ve věci C-503/17, se ve skutečnosti týkají především nákladů, které mohly vzniknout dodavatelům pohonných hmot v přístavech a přístavištích při dodržování právních předpisů, které správně provedly směrnici 95/60. V této souvislosti Spojené království nevysvětluje, jak prodlení s plněním povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17 uvedené náklady snížilo, než že je pouze odložilo.

12 – Viz například rozsudek ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 100 a citovaná judikatura).

13 – Stanovisko generálního advokáta J. Mischa ve věci Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:342, body 31 a 32) a rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, EU:C:2003:635, body 30 a 31).

14 – Viz například rozsudky ze dne 25. června 2013, Komise v. Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 23 a citovaná judikatura), a ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Větrný park v Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 84 a citovaná judikatura).

15 – Viz například rozsudek ze dne 15. října 2015, Komise v. Řecko (C-167/14, nezveřejněný, EU:C:2015:684, bod 35 a citovaná judikatura).

16 – Rozsudek ze dne 22. června 2016, Komise v. Portugalsko (C-557/14, EU:C:2016:471, body 33 a 41 a citovaná judikatura).

17 – Rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Řecko (C-378/13, EU:C:2014:2405, body 24 a 29 a citovaná judikatura).

18 – Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 87 a citovaná judikatura).

19 – Rozsudek ze dne 7. července 2009, Komise v. Řecko (C-369/07, EU:C:2009:428, bod 45 a citovaná judikatura).

20 – Rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 72 a citovaná judikatura).

22. Další praktickou obtíží, na kterou se Spojené království v této souvislosti odvolává, je pandemie Covid-19. Dosavadní korespondence mezi Spojeným královstvím a Komisí se o pandemii Covid-19 nezmiňuje. Při nedostatku podrobností o tom, jak pandemie Covid-19 zapříčinila prodlení s vyhověním rozsudku ve věci C-503/17, je nesnadné uvedenou obtíž přijmout jako legitimní důvod tohoto prodlení.

23. V daném kontextu je rovněž do jisté míry relevantní, že otázka nedodržování směrnice 95/60 ze strany Spojeného království byla tak či onak předmětem diskuzí s Komisí od ukončení výjimky ze směrnice 95/60 v roce 2006 [21]. Jak kromě toho Komise podotýká, Irsko vyhovělo rozsudku ve věci Komise v. Irsko [22], která se týkala podobného případu nedodržení směrnice 95/60, když přijalo právní úpravu, jež vstoupila v platnost dne 1. ledna 2020.

24. Z tohoto důvodu mám za to, že okolnosti, na které se Spojené království odvolává, právně ani fakticky nepodporují jeho tvrzení, že nemohlo vyhovět rozsudku ve věci C-503/17 k datu posouzení.

25. Argument Spojeného království, že Komise v rámci postupu před zahájením tohoto řízení nevysvětlila, proč se domnívala, že okolnosti, na které se Spojené království odvolávalo, nebyly legitimním důvodem pro nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17, se zdá být poněkud lichý. Zaprvé Spojené království v dopise ze dne 19. prosince 2018 popsalo různé překážky bránící vyhovění rozsudku a uvedlo záměr zavést legislativní změny v roce 2019 nebo 2020. Spojeným královstvím navržený časový rámec tedy uznal existenci těchto praktických obtíží a zohlednil je. Vzhledem k tomu, že Komise neobdržela žádné další sdělení, zaslala Spojenému království v květnu roku 2020 výzvu se čtyřměsíční lhůtou pro odpověď. Spojené království se v odpovědi nezmiňuje o žádných pochybnostech, které mohlo mít o dopadu praktických obtíží na jím navrhovaný časový rámec pro splnění povinností. Zadruhé, jak uvádí Komise, Spojené království poukázalo v řízení, které vedlo k vydání rozsudku ve věci C-503/17, na tytéž praktické obtíže pro účely podání vysvětlení, proč nedodrželo směrnici 95/60 [23]. A konečně, Komise v řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU navrhuje penále nebo paušální částky, které považuje za přiměřené, a jejich uložení ponechává na Soudním dvoru. Oběma účastníkům řízení byl poskytnut dostatek příležitostí k tomu, aby předložili Soudnímu dvoru všechny relevantní skutečnosti. Tvrzení Spojeného království, že Komise porušila některou ze svých povinností, je tedy neopodstatněné.

26. Nejsem rovněž přesvědčen o jakékoliv opodstatněnosti argumentu uvedeného v duplice, že Komise jednala protiprávně, protože existují případy, kdy členským státům poskytla delší lhůtu pro vyhovění rozsudku Soudního dvora. V případě žalob pro nesplnění povinností lze jen stěží stanovovat jednotné lhůty. Každý případ je specifický z hlediska svých skutkových okolností a může být nutné zohlednit celou řadu okolností, než je možné určit časový rámec a formu vhodných opatření v oblasti vymáhání práva. Je tedy na Komisi, aby určila, zda a kdy je účelné zahájit proti členskému státu řízení o nesplnění povinností [24]. Výkon této pravomoci podléhá soudnímu přezkumu v rámci žaloby podle článku 260 SFEU. Argument, který spočívá v poukazování na řadu případů, kdy bylo jiným členským státům poskytnuto za odlišných okolností více času na vyhovění rozsudkům Soudního dvora, však nemůže uspět.

[21] – Evropská komise, Generální ředitelství pro daně a celní unii, *Hodnotící studie o uplatňování ustanovení směrnice Rady 95/60/ES ze dne 27. listopadu 1995 o daňovém značení plynového oleje a petroleje: závěrečná zpráva, svazek I* – Hlavní text, Úřad pro publikace, 2018, (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (dále jen „hodnotící studie z roku 2018“), s. 61.

[22] – Rozsudek ze dne 17. října 2018 (C-504/17, nezveřejněný, EU:C:2018:832).

[23] – Viz bod 39 rozsudku ve věci C-503/17.

[24] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. března 2022, Komise v. Spojené království (Opatření k boji proti podvodu s podhodnocováním) (C-213/19, EU:C:2022:167, bod 203 a citovaná judikatura).

27. Spojené království nezpochybňuje, že po uplynutí data posouzení mohli provozovatelé soukromých rekreačních plavidel ve Spojeném království používat pro pohánění svých plavidel označené pohonné hmoty. Nevyhovělo tedy k uvedenému datu rozsudku ve věci C-503/17, čímž nesplnilo své povinnosti podle čl. 260 odst. 1 SFEU.

28. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že postup před zahájením tohoto řízení nebyl stižen protiprávností, ať již jde o kterýkoliv aspekt, jejž Spojené království uvedlo ve svých písemných a ústních vyjádřeních.

B. K paušální částce

1. Úvod

29. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Spojenému království povinnost zaplatit za každý den paušální částku 35 873,20 eura, která má být vynásobena počtem dnů, jež uplynuly mezi vyhlášením rozsudku ve věci C-503/17 (17. října 2018) a dnem, kdy Spojené království vyhovělo uvedenému rozsudku (30. září 2021), celkem tedy 38 743 056 eur.

30. Pro určení denní paušální částky použila Komise metodu stanovenou v jejím sdělení z roku 2005 [25] aktualizovaném v letech 2019 a 2020 [26]. Tento výpočet má vést k uložení paušální částky, jež má mít odpovídající odrazující účinek při současném dodržování zásad proporcionality a rovného zacházení [27]. Denní paušální částka navrhovaná Komisí vychází z jednotné základní paušální sazby ve výši 1 052 eur [28] vynásobené koeficientem závažnosti 10 z 20 [29]. Tento výsledek je následně vynásoben částkou, která má odrážet platební schopnost členského státu, označovanou jako zvláštní faktor „n“, jenž v případě Spojeného království činí 3,41 [30].

31. Spojené království nezpochybňuje, že podle ustálené judikatury lze za daných okolností uložit paušální částku [31]. Tvrdí nicméně, že vzhledem k praktickým obtížím, s nimiž se potýkalo při snaze vyhovět rozsudku ve věci C-503/17, velmi omezenému dopadu nesplnění povinnosti a vystoupení Spojeného království z Evropské unie, by paušální částka neměla být vyšší než 250 000 eur.

32. Článek 260 odst. 2 SFEU přiznává Soudnímu dvoru širokou posuzovací pravomoc při ukládání zaplacení paušálních částek. Podle ustálené judikatury platí, že uložení zaplacení paušální částky musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu.

[25] – Sdělení Komise – Použití článku 228 Smlouvy o ES (SEC(2005) 1658) (Úř. věst. 2007, C 126, s. 15) (dále jen „sdělení z roku 2005“), které bylo po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost rozšířeno na řízení upravená v čl. 260 odst. 2 SFEU [viz sdělení Komise – Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1), bod 4 a oddíl V].

[26] – Sdělení Komise – Změna metody pro výpočet paušální částky a denní sazby penále, které Komise navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. 2019, C 70, s. 1) (dále jen „sdělení z roku 2019“) a Sdělení Komise – Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru Evropské unie v rámci řízení o nesplnění povinnosti [C(2020) 6043, Úř. věst. 2020, C 301, s. 1] (dále jen „sdělení z roku 2020“).

[27] – Na základě této metodiky činí maximální paušální částka pro Spojené království za dotčené porušení povinností 77,5 milionu eur [(1 052 × 20 × 3.41) × 1 080].

[28] – Sdělení z roku 2020, oddíl III., první odstavec, bod 2.

[29] – Sdělení z roku 2005, bod 16.6.

[30] – Sdělení z roku 2020, oddíl III., první odstavec, bod 3.

[31] – Rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 83).

Vyžaduje si posouzení závažnosti porušení povinností, včetně jeho dopadů na veřejné a soukromé zájmy, jakož i jeho trvání od vyhlášení dotčeného rozsudku do data, kdy mu bylo vyhověno [32].

2. K závažnosti porušení povinností

a) Argumentace účastníků řízení

33. Komise se opírá o tři faktory pro účely odůvodnění svého návrhu koeficientu závažnosti 10 na stupnici od 1 do 20 stanovené ve sdělení z roku 2005. Zaprvé zdůrazňuje jasnou formulaci povinnosti, která je rovněž vyzdvižena v rozsudku ve věci C-503/17 [33]. O povaze prováděcích opatření, jež mělo Spojené království přijmout, aby vyhovělo uvedenému rozsudku, nemohlo být pochyb.

34. Zadruhé Komise uvádí, že směrnice 95/60 doplňuje směrnici Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny [34], za účelem podpory dotvoření a fungování vnitřního trhu tím, že je umožněno snadné a rychlé určení plynového oleje, který nepodléhá zdanění v plné sazbě. První bod odůvodnění směrnice 95/60 také uvádí, že jejích cílů nemohou členské státy dosáhnout jednotlivě. Má tudíž za to, že předmětné porušení povinností je v zásadě závažné.

35. Komise podotýká, že Výbor pro spotřební daně dospěl v roce 2011 k závěru, že skutečnost, že členské státy neuložily povinnost používat neoznačený plynový olej jako pohonnou hmotu, narušila celý systém společného daňového značení. Komise tvrdí, že Spojené království ztížilo orgánům ostatních členských států provádějícím kontrolu plavidel možnost určit, zda konkrétní plavidlo přepravovalo pohonné hmoty podléhající ze zákona plné sazbě spotřební daně ve Spojeném království. Značný počet provozovatelů soukromých rekreačních plavidel byl pravděpodobně dotčen tím, že Spojené království nezrušilo oprávnění používat označené palivo jako pohonnou hmotu, ačkoli přesné počty nejsou známy. Komise rovněž odkazuje na případy, kdy orgány členských států uložily provozovatelům soukromých rekreačních plavidel cestujících ze Spojeného království pokuty za používání označených pohonných hmot jako paliva.

36. Zatřetí Komise zohlednila skutečnost, že se jedná o první případ, kdy proti Spojenému království podala žalobu pro nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora.

37. Spojené království zdůrazňuje, že cíl směrnice 95/60 je vedlejší ve vztahu ke konečnému cíli sledovanému směrnicí 2003/96, kterým je zajistit, aby členské státy stanovovaly minimální úrovně zdanění u energetických produktů. Z tohoto hlediska byl dopad případného neplnění povinností omezen legislativními opatřeními, která přijalo v letech 2008 a 2012.

38. Spojené království v roce 2008 zavedlo režim, v jehož rámci byly pro soukromá rekreační plavidla k dispozici zlevněné pohonné hmoty označené červeným barvivem, a to za následujících podmínek. Provozovatelé soukromých rekreačních plavidel byli povinni platit standardní sazbu daně z pohonných hmot zakoupených pro pohon svých plavidel a dále prohlásit, že tyto pohonné hmoty byly používány k uvedenému účelu. Při nákupu uvedených pohonných hmot byl vystaven doklad a registrovaný dodavatel pohonných hmot odvedl daň správci daně. Kupujícím

[32] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Řecko (C-378/13, EU:C:2014:2405, body 72, 73 a 76).

[33] – Bod 44 rozsudku ve věci C-503/17.

[34] – Úř. věst. 2003, L 283, s. 51; Zvl. vyd. 09/01, s. 405.

označených pohonných hmot pro pohon soukromých rekreačních plavidel byla vyměřena spotřební daň v plné výši v souladu s konečným cílem výše uvedených směrnic. Daňové orgány mohly ověřit, že byla zaplacena správná výše daně, a to tak, že byly oprávněny požadovat od provozovatelů soukromých rekreačních plavidel předložení dokladů a v případě potřeby si mohly vyžádat potvrzení o prodeji od registrovaného dodavatele pohonných hmot [35]. V roce 2012 zavedlo Spojené království další povinnost, a sice že kupující označených pohonných hmot musí vzít na vědomí, že ostatní členské státy mohou přijmout opatření, pokud zjistí, že označené pohonné hmoty jsou používány k pohonu soukromých rekreačních plavidel [36].

39. Spojené království dále uvádí, že po skončení přechodného období dnem 31. prosince 2020 se směrnice 95/60 použije pouze v Severním Irsku. V Severním Irsku se nachází přibližně 1 500 soukromých rekreačních plavidel, která využívají jen malé procento označených pohonných hmot spotřebovávaných ve Spojeném království. Od tohoto data se tedy již tak omezený dopad nesplnění povinností ještě snížil.

40. Spojené království dospělo k závěru, že koeficient 3 z 20 by lépe odpovídal závažnosti porušení.

b) Posouzení

1) Spolupráce a předchozí přístup

41. V rámci posuzování závažnosti porušení povinností představuje spolupráce členského státu s Komisí, zvláště v době před zahájením soudního řízení, relevantní faktor, který je třeba zohlednit [37].

42. Dne 19. prosince 2018 Spojené království odpovědělo na první sdělení Komise po vynesení rozsudku ve věci C-503/17 a předložilo plány na zajištění splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku. Poté však podle svých vlastních plánů nepostupovalo. Spojené království v odpovědi na výzvu dopisem zaslanou Komisí vysvětlilo, že jeho zpoždění bylo v uvedeném ohledu způsobeno všeobecnými volbami, které se konaly v prosinci roku 2019, a pokračováním širších konzultací týkajících se používání označených pohonných hmot v různých odvětvích. Po skončení uvedených konzultací mělo rozhodnout o tom, kdy zruší oprávnění provozovatelů soukromých rekreačních plavidel používat pro pohon označené pohonné hmoty, přičemž další kroky měly být přijaty později v daném roce. Spojené království přijalo požadované zmocňovací právní předpisy v červenci roku 2020, avšak rozsudku vyhovělo v plném rozsahu až v říjnu roku 2021, čímž se ve velké míře bez vysvětlení odchýlilo od plánů, které původně sdělilo Komisi.

43. Spojené království zejména Komisi nevysvětlilo, proč byly pro vyhovění rozsudku ve věci C-503/17 nezbytné dvě konzultace, z nichž jedna se týkala širších aspektů. Splnění povinností uvedených v rozsudku přitom nebylo nikdy věcí volné úvahy, jak Spojené království nepřímo uznalo v odpovědi na výzvu, když uvedlo, že rozsudku bude vyhověno po uzavření konzultace [38]. Pokud bylo cílem uvedených konzultací předem informovat zúčastněné strany o opatřeních

35 – Články 14E a 14F zákona o spotřebních daních z uhlovodíkových olejů z roku 1979 a nařízení o uhlovodíkových olejích a biosměsích (soukromé rekreační létání a soukromé rekreační plavby) (platba snížených částek atd.) z roku 2008, SI 2008/2599.

36 – Článek 14E(7A) zákona o spotřebních daních z uhlovodíkových olejů z roku 1979.

37 – Viz například rozsudek ze dne 25. června 2013, Komise v. Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 51).

38 – Nejméně jedna dřívější konzultace o dodržování směrnice 2003/96 byla uzavřena v srpnu roku 2007 po ukončení výjimky, kterou Spojené království využívalo [viz bod 7.4 důvodové zprávy k nařízení o uhlovodíkových olejích a biosměsích (soukromé rekreační létání a soukromé rekreační plavby) (platba snížených částek atd.) z roku 2008 č. 2599].

nezbytných k dosažení souladu s vnitrostátní právní úpravou, bylo možné tak učinit mnohem dříve a účinněji. Kromě toho, jak objasňuje bod 21 tohoto stanoviska, nejsem přesvědčen o tom, že praktické obtíže, na něž se Spojené království i nadále po delší dobu odvolávalo, odrážely jakoukoliv skutečnou neschopnost dosáhnout uvedeného souladu z jeho strany.

44. K tomu, aby spolupráce představovala polehčující okolnost při posuzování závažnosti porušení povinností, je zapotřebí něco více než běžná interakce s Komisí. Očekával bych projevení skutečného duchu spolupráce [39] podloženého aktivním, čestným a konstruktivním dialogem s Komisí a vážného záměru splnit dané povinnosti co nejdříve. Z důvodů uvedených v předchozím bodě tohoto stanoviska nemám za to, že by přístup Spojeného království dosáhl této úrovně.

45. Ačkoli se říká, že ctnost je sama sobě odměnou, v tomto případě nabízí unijní právní řád přinejmenším i určitou reálnou odměnu. Skutečnost, že Spojené království nevystupovalo dříve v postavení žalovaného v řízení o žalobě podle článku 260 SFEU, je prokázanou polehčující okolností, která by měla být zohledněna, jak uznává žaloba [40].

2) Ke sledovanému cíli

46. Vytvoření vnitřního trhu na základě čl. 3 odst. 3 SEU je jedním ze základních poslání Unie [41]. Cílem směrnice 2003/96 je usnadnit řádné fungování vnitřního trhu stanovením minimálních úrovní zdanění většiny energetických produktů. Zavedením společných pravidel pro daňové značení plynových olejů a petroleje, které nejsou zatíženy platnou základní sazbou daně – jsou-li tyto pohonné hmoty používány pro pohon – doplňuje směrnice 95/60 směrnici 2003/96. Směrnice 95/60 tak podporuje dotvoření a fungování vnitřního trhu [42] tím, že umožňuje snadné a rychlé určení plynového oleje, který nepodléhá zdanění v plné sazbě [43].

47. Není pochyb o tom, že spravedlnost, legitimita a účinnost vnitřního trhu Evropské unie závisí na solidárním jednání všech členských států spočívající v plném a správném provedení všech příslušných směrnic. Porušení povinností členského státu týkajících se řádného fungování vnitřního trhu je v zásadě vážnou záležitostí. To platí tím spíše, pokud jsou tyto povinnosti jasně stanoveny v platných právních předpisech, jako je tomu v projednávané věci.

48. Body 33 a 34 tohoto stanoviska uvádějí argumenty Komise vznesené v této souvislosti. Lze nicméně poznamenat, že hodnotící studie z roku 2018 o uplatňování směrnice 95/60, kterou vypracovala, dospěla k závěru, že z hlediska vnitřního trhu má daňové značení omezený význam pro odstraňování překážek obchodu uvnitř EU. Hodnotící studie z roku 2018 uvádí, že se významná část obchodu uvnitř EU týká neoznačených pohonných hmot v režimu s podmíněným osvobozením od daně, který ze své podstaty odstraňuje překážky spojené s daňovým statusem výrobků. Přibližně 80 % označených pohonných hmot se používá při činnostech, jež mají ze své podstaty lokální charakter, jako je vytápění, zemědělství, výroba elektřiny a výstavba, které nevyvolávají žádné problémy z hlediska legálního používání v rámci Evropské unie [44]. Komise na

[39] – Obdobně viz rozsudek ze dne 24. června 2015, Fresh Del Monte Produce v. Komise a Komise v. Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 184 a citovaná judikatura).

[40] – Rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 55).

[41] – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko (C-93/17, EU:C:2018:903, bod 122).

[42] – Viz bod 46 rozsudku ve věci C-503/17.

[43] – Další podrobnosti o právních souvislostech jsou uvedeny v bodech 2 až 14 rozsudku ve věci C-503/17.

[44] – Strana 6 hodnotící studie z roku 2018.

jednání souhlasila s tím, že se řízení týká pouze části z 20 % označených pohonných hmot používaných při přeshraničních činnostech. Zdůraznila však, že směrnice 95/60 usiluje o zavedení účinného systému kontroly v rámci Evropské unie, jejž se Spojenému království nepodařilo zavést.

49. Hodnotící studie z roku 2018 poskytuje užitečný a autoritativní pohled na význam daňového značení při odstraňování překážek obchodu uvnitř EU. Soudní dvůr ji proto může zohlednit při posuzování závažnosti porušení povinností.

3) K dopadu na veřejné a soukromé zájmy

50. Spojené království tvrdí, že opatření popsaná v bodě 38 tohoto stanoviska zmírnila důsledek nesplnění povinností, neboť zajistila, že v mezích možností byla vybrána a vrácena správná výše daně. Komise tvrdí, že tato úvaha je pro posouzení závažnosti porušení povinností bezpředmětná, neboť směrnice 95/60 ukládá Spojenému království povinnost zajistit, aby označené pohonné hmoty nebyly používány pro pohánění soukromých rekreačních plavidel.

51. Nejsem přesvědčen o tom, že je úzké pojetí prosazované Komisí přiměřené. Jak je uvedeno v bodě 46 tohoto stanoviska, cíl směrnice 95/60 doplňuje cíl směrnice 2003/96. Výbor pro spotřební daně tak v roce 2011 konstatoval, že „všechny členské státy by měly uložit povinnost používat neoznačený plynový olej a uplatňovat na plynový olej používaný jako pohonná hmota plnou platnou sazbu daně“.

52. Ačkoliv opatření popsaná v bodě 38 tohoto stanoviska nezajistila soulad se směrnicí 95/60, nevyplývá z toho, že nedokázala zmírnit závažnost porušení povinností, jsou-li zohledněny širší cíle sledované opatřeními, jež Spojené království nesplnilo[45]. Správně provedená a řádně uplatňovaná opatření mohla zajistit, že by ve Spojeném království byla skutečně vybírána a vracena odpovídající výše daně.

53. Spojené království však neposkytlo informace o účinnosti opatření, která provedlo. Taková opatření mohla být předmětem zneužívání, protože pro provozovatele soukromých rekreačních plavidel pravděpodobně nebylo žádoucí nakupovat označené pohonné hmoty za vyšší cenu neoznačených paliv[46]. Je zřejmé, že na rozdíl od toho, co předpokládá směrnice 95/60, se orgány nemohly spoléhat na kontroly na místě, aby se ujistily, že byla zaplacena správná sazba daně z pohonných hmot používaných pro pohon soukromých rekreačních plavidel. Naopak musely kontrolovat doklady za pohonné hmoty a případně lodní deníky, aby ověřily, zda jsou pohonné hmoty v nádrži těmi pohonnými hmotami, ke kterým se váže daný doklad. Z teoretického hlediska mohly orgány Spojeného království ověřovat nákupy u registrovaného dodavatele pohonných hmot, který vydal doklad, ale Soudní dvůr nebyl informován o tom, že by existoval nějaký systém, jenž by orgánům jiných členských států usnadňoval ověřování takových nákupů.

54. Pokud jde o dopad na soukromé zájmy, je třeba poukázat na to, že – jak připouští Spojené království – provozovatelé soukromých rekreačních plavidel ze Spojeného království čelili hrozbě donucovacích opatření v jiných členských státech, přestože dodržovali právní předpisy Spojeného království[47]. Komise poskytla důkazy o tom, že někteří z nich byli stíháni; jiní se mohli jednoduše

[45] – Viz také body 46 až 48 tohoto stanoviska.

[46] – Spojené království v této souvislosti zmiňuje překážky, se kterými se potýkalo při plnění svých povinností (viz shrnutí v bodě 13 tohoto stanoviska).

[47] – To bylo ostatně podle všeho motivací pro opatření z roku 2012. Nejsem proto přesvědčen, že uvedená opatření měla podstatný zmírňující dopad na veřejné a soukromé zájmy.

rozhodnout neopouštět vody Spojeného království. Ti, kteří se chtěli vyhnout potížím s orgány jiných členských států v důsledku používání označených pohonných hmot pro pohánění svých soukromých rekreačních plavidel, měli navíc omezenější možnost získat neoznačené pohonné hmoty. Je tomu tak proto, že dodavatelé pohonných hmot v přístavech a přístavištích ve Spojeném království měli menší motivaci dodávat neoznačené pohonné hmoty ve srovnání se situací, která by existovala v případě, kdy by Spojené království provedlo směrnici 95/60 a vyhovělo rozsudku ve věci C-503/17. Tato okolnost by měla dopad i na provozovatele soukromých rekreačních plavidel z jiných členských států, kteří by chtěli ve Spojeném království doplnit palivo.

55. Opatření z roku 2008 mohla určitým způsobem zmírnit dopad na veřejné zájmy ve Spojeném království; to, v jakém rozsahu, závisí na míře dodržování těchto opatření ze strany provozovatelů soukromých rekreačních plavidel a dodavatelů pohonných hmot. Opatření nadto nijak podstatně neusnadnila orgánům jiných členských států provádění ověřování, zda byla zaplacena správná daň z pohonných hmot používaných pro pohánění soukromých rekreačních plavidel plujících ze Spojeného království. Dopad porušení povinností na soukromé zájmy vážící se k přeshraničnímu pohybu soukromých rekreačních plavidel tak byl zmírněn jen nepatrně či vůbec. Zmírňující účinek opatření z let 2008 a 2012 se tedy zdá být při posuzování závažnosti porušení povinností jen málo významný.

4) K Severnímu Irsku

56. Dohoda o vystoupení byla přijata dne 17. října 2019 a vstoupila v platnost dne 1. února 2020. Článek 126 uvedené dohody stanoví, že přechodné období začíná dnem vstupu dohody o vystoupení v platnost a končí dnem 31. prosince 2020. Podle čl. 127 odst. 1 a článku 131 uvedené dohody se na Spojené království a ve Spojeném království použije v přechodném období unijní právo.

57. Komise a Spojené království se shodují, že po skončení přechodného období bylo Spojené království v souladu s protokolem o Irsku a Severním Irsku, zejména s článkem 8 týkajícím se výběru DPH a spotřebních daní a s přílohou 3 uvedeného protokolu ve spojení s článkem 185 dohody o vystoupení, povinno dodržovat směrnici 95/60, a tedy i rozsudek ve věci C-503/17, pouze pokud jde o Severní Irsko [48].

58. Argument Spojeného království, podle něhož je odpovídající nižší paušální částka, trpí zásadním nedostatkem, a sice že by mohl být vykládán v tom smyslu, že porušení povinností ze strany „malého“ členského státu je ze své podstaty méně závažné než porušení ze strany „velkého“ členského státu [49]. Judikatura Soudního dvora tento názor nepodporuje.

[48] – Komise ve svých návrhových žádáních neodkazuje na článek 185 dohody o vystoupení (viz bod 8 tohoto stanoviska). Spojené království se nicméně bránilo žalobě s odkazem na skutečnost, že zahrnovala období, kdy povinnosti vyplývající z rozsudku ve věci C-503/17 nebyly plněny po skončení přechodného období. Mimoto nevzneslo žádnou námitku založenou na *vires* nebo na jakémkoli rozporu mezi návrhovými žádáními a jejich opodstatněností.

[49] – Uplatní-li se tato přídavná jména na počet obyvatel členských států, pak má přibližně stejný nebo menší počet obyvatel než Severní Irsko pět států: Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko a Malta.

59. Je nicméně nesporné, že účinek nesplnění povinností, posuzovaný v bodech 50 až 55 tohoto stanoviska, byl zmírněn v období ode dne 31. prosince 2020 do data splnění povinností v porovnání s předchozím obdobím, neboť se tento dopad omezil na provozovatele soukromých rekreačních plavidel v Severním Irsku [50]. Zeměpisný rozsah účinku nesplnění povinností byl tudíž ve druhém období ve srovnání s prvním obdobím omezenější.

60. Zohlednění tohoto aspektu je v souladu se sdělením z roku 2005 [51] i s judikaturou Soudního dvora. Například Soudní dvůr ve věci Komise v. Slovinsko v souvislosti s uplatňováním čl. 260 odst. 3 SFEU uvedl, že praktické účinky opožděného provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU [52] do slovinského práva na slovinský finanční trh, ostatní finanční trhy Unie, jakož i na ochranu investorů byly s ohledem na objem slovinského finančního trhu relativně nízké [53].

61. Nemám ani za to, že by tento přístup byl v rozporu s rozsudkem ve věci Komise v. Španělsko [54], který se týkal nevrácení protiprávní státní podpory. Soudní dvůr uvedl, že s ohledem na výši dotčené podpory, počet příjemců a víceoborovou povahu režimu podpor, závažnost pochybení tohoto členského státu při navrácení podpory nesnižuje skutečnost, že se týkalo jediného autonomního regionu, a nikoli celého jeho území [55]. Tento závěr vyplývá ze skutečnosti, že protiprávní státní podpora má z povahy věci vliv na obchod mezi členskými státy bez ohledu na umístění příjemců podpory. Z těchto důvodů nelze dovodit platnou analogii mezi okolnostmi, za nichž bylo rozhodnuto v uvedeném rozsudku, a okolnostmi projednávané věci, jak jsou uvedeny v bodě 59 tohoto stanoviska.

62. Pro úplnost lze dodat, že Spojené království netvrdí, že pravomoc nařídit splnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17 spadala do oblasti působnosti svěřené Severnímu Irsku. I kdyby tomu tak bylo, je třeba připomenout konstatování Soudního dvora, že rozdělení ústředních a regionálních pravomocí uvnitř státu nemá vliv na použití článku 260 SFEU, jelikož dotyčný členský stát je vždy odpovědný vůči Evropské unii za dodržování povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva [56].

63. Z celkového hlediska jsem toho názoru, že okolnost, že Spojené království bylo po skončení přechodného období dne 31. prosince 2020 povinno dodržovat směrnici 95/60 a vyhovět rozsudku ve věci C-503/17, pouze pokud jde o Severní Irsko, si zasluhuje snížení koeficientu závažnosti pro období ode dne 1. ledna 2021 do dne 30. září 2021.

[50] – Dne 1. ledna 2020 Irsko vyhovělo rozsudku ze dne 17. října 2018 ve věci Komise v. Irsko (C-504/17, nezveřejněný, EU:C:2018:832).

[51] – Viz sdělení z roku 2005, bod 16.4: „porušení může být považováno za méně závažné, nedotýká-li se veškerého obyvatelstva daného členského státu“.

[52] – Úř. věst. 2014, L 173, s. 349.

[53] – Rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Komise v. Slovinsko (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, bod 80).

[54] – Rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] – Rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, body 81 a 82).

[56] – Rozsudek ze dne 13. května 2014, Komise v. Španělsko (C-184/11, EU:C:2014:316, bod 43 a citovaná judikatura).

c) Celkové posouzení závažnosti porušení povinností

64. S ohledem na polehčující okolnosti, které jsem identifikoval, a sice: i) jedná se o první případ, kdy je Spojené království činěno odpovědným za nevyhovění rozsudku Soudního dvora; ii) omezený rozsah újmy při dosahování cílů směrnice 95/60, jak vyplývá ze závěrů hodnotící studie z roku 2018, a iii) účinek opatření, která Spojené království zavedlo v roce 2008, navrhuji, aby Soudní dvůr stanovil koeficient závažnosti na 8 z 20 [57].

65. Za účelem zohlednění okolnosti, že v období ode dne 1. ledna 2021 do dne 30. září 2021 byla povinnost Spojeného království dodržovat směrnici 95/60 a vyhovět rozsudku ve věci C-503/17 omezena na území Severního Irska, doporučuji, aby byl koeficient závažnosti s ohledem na uvedené období dále snížen na 4 z 20.

3. Ke zvláštnímu faktoru „n“: platební schopnost

a) Argumentace účastníků řízení

66. Komise má za to, že zvláštní faktor „n“, vypočtený na základě HDP členských států [58] a jejich institucionální váhy, která se odráží v počtu křesel přidělených jejich národním delegacím v Evropském parlamentu [59], je vhodným násobitelem, neboť zajišťuje, že paušální částka má dostatečný odrazující účinek, je přiměřená platební schopnosti členských států a respektuje zásadu rovného zacházení.

67. Spojené království tvrdí, že zvláštní faktor „n“ ve výši 3,41, který Komise navrhuje použít, je příliš vysoký. Dále uvádí, že vzhledem ke skutečnosti, že se v roce 2020 potýkalo s významnými hospodářskými potížemi, měly by být použity nejnovější údaje o HDP namísto údajů o HDP za rok 2018, které byly uvedeny v žalobě. Podotýká rovněž, že ode dne 1. února 2020 nemá v Evropském parlamentu žádná křesla, takže zvláštní faktor „n“ by neměl být zohledňován.

68. Komise tvrdí, že není relevantní, že Spojené království již nedisponuje žádnými křesly v Evropském parlamentu. Poznamenává, že ve vzorci faktoru „n“ používaného pro výpočet finančních sankcí, které mohou být uloženy Spojenému království po jeho vystoupení z Evropské unie, byl prvek výpočtu vztahující se k počtu křesel v Evropském parlamentu nahrazen pevným číselným koeficientem 2,8. Tento koeficient odpovídá podílu křesel Spojeného království v Evropském parlamentu v roce 2018 ve vztahu k průměru Unie, což vede ke zvláštnímu faktoru „n“ ve výši 3,7 [60]. Tyto skutečnosti zpochybňují tvrzení Spojeného království, že Komise v projednávané věci navrhla příliš vysoký zvláštní faktor „n“.

69. Spojené království opakuje, že od konce přechodného období byla jeho povinnost vyhovět rozsudku ve věci C-503/17 omezena na Severní Irsko. Podle nedávno zveřejněných údajů představovalo Severní Irsko v roce 2020 2,25 % HDP Spojeného království, což by měl zvláštní faktor „n“ odrážet.

[57] – Viz i) bod 45, ii) body 48 a 49 a iii) body 52 až 55 tohoto stanoviska.

[58] – Sdělení z roku 2020, oddíl I. čtvrtý pododstavec.

[59] – Vzorec pro výpočet zvláštního faktoru „n“, který vychází z počtu křesel v Evropském parlamentu, je uveden v poznámce pod čarou č. 12 sdělení z roku 2019.

[60] – Oddíl IV. sdělení Komise – Úprava výpočtu paušálních částek a penále, které Komise navrhuje v rámci řízení o nesplnění povinnosti u Soudního dvora Evropské unie, po vystoupení Spojeného království z EU (Úř. věst. 2021, C 129, s. 1).

70. Spojené království na jednání zdůraznilo, že rozsah povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva, je po jeho vystoupení z Evropské unie značně omezen. V důsledku toho zaujímá Spojené království jiné postavení ve srovnání s členskými státy, především pokud jde o odrazující účinek, jenž by odůvodnil rozdílné zacházení v tomto ohledu. Vzhledem k tomu, že odrazující účinek má menší význam, lze ho dosáhnout i uložením nižší paušální částky. Komise s tímto tvrzením nesouhlasí.

b) Posouzení

71. Podle ustálené judikatury musí být při stanovení paušální částky zohledněny nedávné údaje o HDP[61]. Zástupce Spojeného království na jednání uvedl, že nominální HDP Spojeného království pro rok 2020 zveřejněný Národním statistickým úřadem v Modré knize 2021 činil 2 156 073 milionů. Mám za to, že tento údaj je v librách (GBP). Na základě průměrného směnného kurzu GBP vůči euru v roce 2020 ve výši 1,1248 činí HDP Spojeného království v roce 2020 2425 151 milionů eur.

72. Účastníci řízení se shodují, že Spojené království převzalo závazky vyplývající z dohody o vystoupení, jejíž součástí je protokol o Irsku a Severním Irsku. Mezi tyto závazky patří dodržování směrnice 95/60 a vyhovění rozsudku ve věci C-503/17. Cílem uložení paušální částky je sankcionovat nesplnění povinností v minulosti a odrazovat od jejich neplnění v budoucnu. Spojené království nevyhovělo rozsudku k datu posouzení a je to Spojené království – nikoli Severní Irsko – které je v zásadě odpovědné za to, že se tato situace nebude opakovat[62]. Bylo by proto nepřiměřené zohledňovat HDP Severního Irska namísto HDP celého Spojeného království, pokud jde o případné neplnění povinností po uplynutí přechodného období.

73. Tvrzení Spojeného království, že paušální částka by měla být snížena tak, aby odrážela zmenšený rozsah závazků Spojeného království vyplývajících z unijního práva po jeho vystoupení z Evropské unie, postrádá logiku. Bylo by přesvědčivé pouze v případě, že by Spojené království již nemělo žádné závazky vůči Evropské unii, čemuž tak není. Po vystoupení Spojeného království z Evropské unie není jeho motivace přispívat k zachování integrity a legitimity Unie a jednat solidárně s jejími členskými státy tím, že by dodržovalo všechny závazky vyplývající z unijního práva, stejná jako v době, kdy bylo členským státem. Tyto úvahy vedou k závěru, že za účelem dosažení dostatečného odrazujícího účinku by paušální částka měla být patrně spíše zvýšena než snížena. Ačkoli tedy Spojené království nezaujímá po svém vystoupení z Evropské unie totéž postavení jako členské státy, tato skutečnost podle mého názoru nesnižuje význam odrazujícího aspektu při výpočtu paušální částky. Jedná se spíše o aspekt hovořící ve prospěch toho, aby Soudní dvůr v příslušném případě uplatnil přísnější přístup k výpočtu paušální částky.

74. V bodech 56 až 63 tohoto stanoviska navrhuji, že by bylo přiměřené zohlednit skutečnost, že ode dne 1. ledna 2021 byla povinnost Spojeného království dodržovat směrnici 95/60 a vyhovět rozsudku ve věci C-503/17 omezena na území Severního Irska, jako polehčující okolnost při posuzování závažnosti porušení povinností[63]. Zohlednění HDP Severního Irska, a nikoliv HDP Spojeného království, za totožné období by s sebou neslo neodůvodněný důsledek spočívající ve zdvojení dopadu tohoto aspektu na zmírnění.

[61] – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. září 2016, Komise v. Řecko (C-584/14, EU:C:2016:636, bod 81); ze dne 22. února 2018, Komise v. Řecko (C-328/16, EU:C:2018:98, bod 101), a ze dne 25. února 2021, Komise v. Španělsko (Směrnice o osobních údajích – trestní právo) (C-658/19, EU:C:2021:138, bod 83).

[62] – Protokol o Irsku a Severním Irsku, čl. 12 odst. 1.

[63] – Viz body 59 až 63 tohoto stanoviska.

75. Soudní dvůr rovněž nedávno opětovně potvrdil, že HDP je rozhodujícím faktorem pro posouzení platební schopnosti a že z hlediska stanovení dostatečně odrazujících a přiměřených sankcí není třeba zohledňovat institucionální váhu vyjádřenou počtem hlasů, které mají zástupci členských států v Evropském parlamentu [64]. Nevidím žádný důvod, proč by se tento přístup neměl uplatnit i v projednávané věci.

4. K délce trvání

76. Argumenty účastníků řízení vztahující se k délce trvání se týkaly především uložení denního (nebo pravidelného) penále za jakékoli období prodlení po datu vyhlášení rozsudku v projednávané věci. Vzhledem k tomu, že Spojené království vyhovělo rozsudku ve věci C-503/17, pokud jde o Severní Irsko, dne 1. října 2021 a po skončení přechodného období již nebylo povinno splnit povinnosti vyplývající z uvedeného rozsudku z hlediska Velké Británie, Komise na tomto bodu návrhových žádání netrvá. Těmito argumenty se tedy nebudu zabývat.

77. Postačuje konstatovat, že podle sdělení Komise je doba trvání porušování povinností objektivním parametrem při výpočtu paušální částky. Denní paušální částka se násobí počtem dnů, které uplynou ode dne 17. října 2018, tedy dne vydání rozsudku ve věci C-503/17, do dne 30. září 2021, což je poslední den porušení povinností. Tento přístup by měl být uplatněn i v projednávané věci, přičemž je třeba mít na paměti, že jestliže Soudní dvůr přijme mé návrhy uvedené v bodech 64 a 65 tohoto stanoviska, bude denní paušální částka za období ode dne 17. října 2018 (datum vydání rozsudku ve věci C-503/17) do dne 31. prosince 2020 (konec přechodného období) vyšší než denní paušální částka za období ode dne 1. ledna 2021 (první den po skončení přechodného období) do dne 30. září 2021 (poslední den neplnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci C-503/17).

5. Posouzení a výpočet paušální částky

78. Soudní dvůr při výkonu plné diskreční pravomoci ukládat paušální částky ve svých rozsudcích neuvádí mnoho podrobností o výpočtu nebo váze různých faktorů, které bere v úvahu. Podle mého názoru zájmům transparentnosti prospěje, když do tohoto stanoviska zahrnu výpočet vyplývající z posouzení, které navrhuji Soudnímu dvoru přijmout, a sice:

– pro období ode dne 17. října 2018 do dne 31. prosince 2020 včetně, kdy: i) koeficient závažnosti je osm a ii) zvláštní faktor „n“ je druhou odmocninou poměru HDP [65] (nominální HDP Spojeného království pro rok 2020 vydělený průměrným HDP 27 členských států v roce 2020 [66]):

  – [(1 052 × 8) × 2.2] × 807 dnů = 14 941 766 eur

[64] – Rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Komise v. Řecko (Navrácení státní podpory – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, body 114 až 117), a podrobné posouzení zvláštního faktoru „n“ ve stanovisku generálního advokáta G. Pitruzzelly ve věci Komise v. Řecko (Navrácení státní podpory – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Viz také rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Komise v. Řecko (C-93/17, EU:C:2018:903, body 139 a 142).

[65] – Z rozsudků Soudního dvora není zcela zřejmé, zda prvek HDP, který je třeba zohlednit jako rozhodující faktor, je pouze poměr HDP nebo druhá odmocnina z poměru HDP. Posledně uvedený přístup je v souladu se sděleními Komise a má za následek vyrovnání rozdílů mezi paušálními částkami, které mohou být uloženy členským státům. Prostý poměr HDP pro Spojené království činí 4,9; použití tohoto poměru namísto odmocniny z poměru HDP (2,2) vede k celkové paušální částce ve výši 39 milionů eur.

[66] – HDP 27 členských států EU za rok 2020 zveřejněný Eurostatem činil 13 450 460 milionů eur.

– pro období ode dne 1. ledna 2021 do dne 30. září 2021 včetně, kdy: i) koeficient závažnosti je čtyři a ii) zvláštní faktor „n“ je stejný, jaký je uveden výše:

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

79. Výsledkem je celková částka 17 469 090 eur, kterou by Soudní dvůr mohl zaokrouhlit dolů na 17 milionů eur.

V. K nákladům řízení

80. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

81. Komise požadovala náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že Spojené království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU, měla by mu být uložena náhrada nákladů řízení, ačkoli Komise neměla úspěch ve věci v rozsahu, v němž její žaloba směřovala k uložení vyšší paušální částky.

VI. Závěry

82. Navrhuji, aby Soudní dvůr:

– určil, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska tím, že nevyhovělo rozsudku ze dne 17. října 2018 Komise v. Spojené království (C-503/17, nezveřejněný, EU:C:2018:831), nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 260 odst. 1 SFEU ve spojení s články 127, 131 a 185 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii;

– uložil Spojenému království na základě čl. 260 odst. 2 SFEU ve spojení s články 127, 131 a 185 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii povinnost zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 17 milionů eur;

– uložil Spojenému království náhradu nákladů toho řízení.