Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA COLLINSA
od 8. prosinca 2022.[1]

Predmet C-692/20

Europska komisija
protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske

„Povreda obveza države članice – Direktiva 95/60/EZ – Fiskalno označivanje plinskog ulja – Nepostupanje u skladu s presudom – Članak 260. stavak 1. UFEU-a – Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa – Članak 260. stavak 2. UFEU-a – Težina povrede – Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju – Protokol o Irskoj/Sjevernoj Irskoj – Postojanje povrede u odnosu na Sjevernu Irsku i nakon isteka prijelaznog razdoblja – Posljedice za izračunavanje paušalnog iznosa”

I. Uvod

1. Sud je u presudi od 17. listopada 2018. u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-503/17, neobjavljena, EU:C:2018:831, u daljnjem tekstu: presuda u predmetu C-503/17) utvrdio[2] da je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, dopuštajući da se označeno gorivo[3] koristi za pokretanje plovila za privatne potrebe, čak i kada to gorivo ne podliježe nikakvom izuzeću ili smanjenju trošarina, povrijedila svoje obveze na temelju Direktive Vijeća 95/60/EZ od 27. studenoga 1995. o fiskalnom označivanju plinskog ulja i kerozina[4].

2. Europska komisija je 21. prosinca 2020. na temelju članka 260. UFEU-a podnijela ovu tužbu protiv Ujedinjene Kraljevine, zahtijevajući od Suda da utvrdi da ta zemlja nije postupila u skladu s presudom u predmetu C-503/17 te da joj izrekne novčanu kaznu.

3. Ovaj spor ima barem tri specifična obilježja. Kao prvo, to je jedini spor takve vrste koji je protiv Ujedinjene Kraljevine pokrenut dok je ta zemlja bila članica Europske unije. Kao drugo, pokrenut je tijekom prijelaznog razdoblja predviđenog Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Točka 46. te presude

[3] „Označeno gorivo” je gorivo kojemu se prije puštanja u promet dodaje, pod fiskalnim nadzorom, fiskalna oznaka u obliku bojila.

[4] SL 1995., L 291, str. 46. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 44.). Direktivom 95/60 promiče se dovršetak i funkcioniranje unutarnjeg tržišta time što se olakšava određivanje plinskog ulja i kerozina na koje se trošarine ne primjenjuju u punoj vrijednosti. Plinsko ulje i kerozin (isključujući mlazno gorivo) koji su izuzeti od trošarina ili podliježu stopi trošarine različitoj od redovne stope primjenjive na mineralna ulja koja se koriste kao motorno gorivo moraju se fiskalno označiti. To označeno gorivo ponekad se naziva „crveni dizel” u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj.

Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju)[5]. Kao treće, Ujedinjena Kraljevina je nakon isteka prijelaznog razdoblja morala samo u odnosu na Sjevernu Irsku postupiti u skladu s presudom u predmetu C-503/17[6]. S obzirom na to, Sud prilikom odlučivanja u ovom sporu mora utvrditi (a) ublažava li posljednje od triju navedenih obilježja težinu povrede i/ili ono (b) znači da prilikom određivanja paušalnog iznosa treba uzeti u obzir bruto domaći proizvod (BDP) Sjeverne Irske, a ne BDP Ujedinjene Kraljevine.

II. Predsudski postupak

4. Komisija je dopisom od 22. listopada 2018. zatražila od Ujedinjene Kraljevine da izloži, u roku od dva mjeseca, mjere koje je namjeravala poduzeti kako bi postupila u skladu s presudom u predmetu C-503/17, donesenom 17. listopada 2018. Ujedinjena Kraljevina odgovorila je dopisom od 19. prosinca 2018. Objasnila je praktične poteškoće s kojima se suočavala kako bi postupila u skladu s tom presudom[7]. Navela je da će uporabu označenog goriva za pokretanje plovila za privatne potrebe zabraniti tako što će 2019. usvojiti relevantno primarno zakonodavstvo te 2020. Parlamentu predložiti potrebno sekundarno zakonodavstvo.

5. Budući da nije dobila nikakve daljnje informacije, Komisija je 15. svibnja 2020. poslala Ujedinjenoj Kraljevini pismo opomene u kojem ju je upozorila da još nije poduzela nikakve mjere potrebne za postupanje u skladu s presudom u predmetu C-503/17. Zatražila je od nje očitovanja u roku od četiri mjeseca od primitka tog pisma, istaknuvši da Komisija nakon isteka tog roka predmet može uputiti Sudu u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a.

6. Ujedinjena Kraljevina tijekom telefonske konferencije održane 12. kolovoza 2020. objasnila je Komisijinim službama da je, dok se u pogledu uporabe označenog goriva provodilo dodatno savjetovanje sa zainteresiranim stranama, usvojila relevantno primarno zakonodavstvo te da će započeti proces usvajanja potrebnog sekundarnog zakonodavstva.

7. Ujedinjena Kraljevina na pismo opomene odgovorila je 11. rujna 2020. Objasnila je da zbog održavanja parlamentarnih izbora u prosincu 2019. proračun te godine nije usvojen. Također, u okviru navedenog savjetovanja pokazalo se da postoje određene praktične poteškoće pri provedbi mjera potrebnih za postupanje u skladu s presudom u predmetu C-503/17. Ujedinjena Kraljevina navela je da će 1. listopada 2020. okončati još jedno javno savjetovanje, nakon čega će odlučiti kada ukinuti pravo uporabe označenog goriva za pokretanje plovila za privatne potrebe.

[5] SL 2020., L 29, str. 7.

[6] Vidjeti Protokol o Irskoj/Sjevernoj Irskoj i točke 56. i 57. ovog mišljenja.

[7] Vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

III. Postupak pred Sudom

8. Budući da od Ujedinjene Kraljevine nije dobila nikakve daljnje informacije, Komisija je 21. prosinca 2020. podnijela predmetnu tužbu [8]. Ona od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina, time što nije poduzela mjere potrebne za postupanje u skladu s presudom u predmetu C-503/17, povrijedila svoje obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a u vezi s člancima 127. i 131. Sporazuma o povlačenju;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini, na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a u vezi s člancima 127. i 131. Sporazuma o povlačenju, da Komisiji plati paušalni iznos od 35 873,20 eura pomnožen s brojem dana proteklih od donošenja presude u predmetu C-503/17 do datuma na koji Ujedinjena Kraljevina postupi u skladu s tom presudom ili datuma donošenja presude u ovom postupku, koji god nastupi ranije, ali tako da konačni paušalni iznos bude najmanje 8 901 000 eura;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova ovog postupka.

9. Ujedinjena Kraljevina potom je obavijestila Komisiju da je 28. lipnja 2021. usvojila sekundarno zakonodavstvo kojim je provela odredbe Finance Acta 2020 (Zakon o financijama iz 2020.) [9] i u Sjevernoj Irskoj zabranila uporabu označenog goriva za pokretanje plovila za privatne potrebe s učinkom od 1. listopada 2021. [10] Komisija je zbog toga dopisom od 11. veljače 2022. obavijestila Sud da povlači svoj tužbeni zahtjev za izricanje dnevne novčane kazne. Međutim, zadržala je svoj tužbeni zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži plaćanje paušalnog iznosa za neusklađenost s presudom u predmetu C-503/17 u razdoblju od 17. listopada 2018., kada je ta presuda donesena, do 30. rujna 2021., kada je Ujedinjena Kraljevina postupila u skladu s tom presudom.

10. Dana 28. rujna 2022. održana je rasprava na kojoj su Komisija i Ujedinjena Kraljevina iznijele usmena očitovanja i odgovarale na pitanja Suda.

IV. Analiza

A. Je li Komisija dala Ujedinjenoj Kraljevini dovoljno vremena za postupanje u skladu s presudom u predmetu C-503/17?

1. Argumenti stranaka

11. Komisija je u pismu opomene od 14. svibnja 2020. zatražila od Ujedinjene Kraljevine da se očituje u roku od četiri mjeseca od primitka tog pisma, to jest do 15. rujna 2020. (u daljnjem tekstu: rok za očitovanje). Komisija smatra da je predmetna tužba opravdana zato što je Ujedinjena Kraljevina, time što nije postupila u skladu s presudom u predmetu C-503/17 do isteka roka za očitovanje, povrijedila svoje obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a. Ona

[8] Vidjeti članke 86. i 89. Sporazuma o povlačenju, koji se odnose na nadležnost Suda za predmete koji su u tijeku odnosno na obvezatnost i provedivost presuda i rješenja za Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini.

[9] Vidjeti članak 89. Zakona o financijama iz 2020. i Prilog 11. tom zakonu.

[10] Finance Act 2020, schedule 11 (Appointed Day) (Northern Ireland) Regulations 2021. (Uredba iz 2021. o provedbi Priloga 11. Zakonu o financijama iz 2020. (dan stupanja na snagu) u odnosu na Sjevernu Irsku). Vidjeti također smjernice Ujedinjene Kraljevine naslovljene *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying* (Gorivo koje se koristi u plovilima i zrakoplovima za privatne potrebe), Obavijest o trošarinama 554, članak 2.

navodi da država članica ne može nepostupanje u skladu s presudom Suda opravdavati praktičnim poteškoćama. U svakom slučaju, poteškoće koje Ujedinjena Kraljevina opisuje ne opravdavaju njezino kašnjenje u postupanju u skladu s navedenom presudom.

12. Ujedinjena Kraljevina ističe da je Komisija preuranila sa slanjem pisma opomene kao i s pokretanjem postupka na temelju članka 260. UFEU-a. Sudskom praksom utvrđena obveza država članica da što prije postupe u skladu s presudom podrazumijeva da Komisija, kada ocjenjuje je li neka država članica imala dovoljno vremena da postupi u skladu s presudom, mora uzeti u obzir eventualne praktične prepreke pri ostvarivanju usklađenja.

13. Ujedinjena Kraljevina navodi da je Komisija pravne ili političke poteškoće pomiješala s određenim opipljivim praktičkim poteškoćama s kojima se ta zemlja suočavala. Kao jednu od takvih poteškoća istaknula je duljinu svoje obale; velik broj luka i pristaništa različitih veličina; održivost manjih luka u kojima se isporučivalo neoznačeno gorivo plovilima za privatne potrebe i označeno gorivo komercijalnim plovilima; i poteškoće pri ishođenju dozvola za postavljanje drugih spremnika na lokacijama s osjetljivim morskim okolišem. Zbog prodaje goriva u malim količinama javljali su se problemi s kvarenjem goriva uslijed njegova dugotrajnog skladištenja. Nedostupnost neoznačenog goriva navodila je korisnike plovila za privatne potrebe da to gorivo skladište na svojim plovilima ili da kupuju označeno gorivo bez plaćanja pravilnog iznosa trošarina [11]. U poteškoćama su se našla plovila koja nemaju zasebne spremnike za pogonsko gorivo odnosno gorivo za kuhanje i grijanje kao i plovila koja se jedan dio godine koriste za komercijalne potrebe, a drugi dio za privatne potrebe.

14. Komisija je, u najmanju ruku, trebala objasniti zašto te praktične poteškoće nije smatrala opravdanjem za to da se Ujedinjenoj Kraljevini dâ više vremena za postupanje po presudi u predmetu C-503/17.

15. Ujedinjena Kraljevina usto ističe da je, u sedam mjeseci koji su neposredno prethodili isteku roka za očitovanje, pandemija bolesti COVID-19, koja je na Ujedinjenu Kraljevinu utjecala više nego na većinu drugih zemalja Europe, stvorila dodatne poteškoće pri postupanju u skladu s odnosnom presudom.

16. Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na repliku navodi da bi Komisija, ako bi nepoduzimanje odgovarajućih mjera do isteka roka za očitovanje predviđenog u pismu opomene automatski činilo povredu članka 260. UFEU-a, stekla pretjeranu nadležnost određivanja roka za postupanje po presudi. Osim toga, Komisija je znala različitim državama članicama određivati različite rokove u tu svrhu. Ujedinjena Kraljevina upućuje na nekoliko predmeta u kojima je rok za usklađivanje s presudom predviđen pismom opomene bio dulji nego u predmetnom slučaju te u kojima je između slanja pisma opomene i pokretanja spora na temelju članka 260. UFEU-a prošlo još dosta dodatnog vremena. Takve razlike u pristupu čine, prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, nedopustive povrede načela jednakog postupanja.

2. Ocjena

17. Člankom 260. UFEU-a nije određen rok u kojem treba postupiti u skladu presudom Suda kojom je utvrđeno da je država članica povrijedila svoje obveze. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, interes u vezi s neposrednom i ujednačenom primjenom prava Unije zahtijeva da se s tim usklađivanjem započne odmah i da se ono u cijelosti ostvari u najkraćem mogućem

[11] U točki 38. ovog mišljenja opisane su mjere koje je Ujedinjena Kraljevina usvojila 2008.

roku [12]. Čini se nespornim da se državama članica mora omogućiti razuman rok za poduzimanje mjera potrebnih za postupanje po presudi Suda [13]. Stranke se slažu da je 15. rujna 2020. datum s obzirom na koji treba ocjenjivati postojanje povrede za potrebe članka 260. UFEU-a [14]. Iz toga slijedi da je Komisija Ujedinjenoj Kraljevini dala četiri mjeseca da odgovori na pismo opomene i 23 mjeseca da postupi po presudi u predmetu C-503/17. Predmetni spor pokrenut je 21. prosinca 2020., tri mjeseca nakon isteka roka za očitovanje.

18. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se postupak zbog povrede temelji na objektivnom utvrđenju da je država članica povrijedila obveze koje joj pravo Unije nameće. Shodno tomu, država članica ne može se pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg domaćeg prava kako bi opravdala povredu tih obveza [15]. Osim toga, sudska praksa Suda ne ide u prilog razlikovanju koje Ujedinjena Kraljevina nastoji uvesti između, s jedne strane, pravnih i političkih poteškoća, za koje priznaje da ne mogu biti opravdanje za kašnjenje u postupanju po presudi Suda, i, s druge strane, praktičnih problema, za koje smatra da mogu biti takvo opravdanje.

19. Sud je odbio tvrdnju države članice da su je viša sila i poteškoće s financiranjem spriječile da postupi po presudi Suda koja se odnosila na pročišćavanje komunalnih otpadnih voda [16]. Sud je odbio i tvrdnje da se nepostupanje po presudi Suda može opravdati složenošću i troškovima izrade i provedbe programa zatvaranja nezakonitih odlagališta otpada [17]. U kontekstu državnih potpora, ni poteškoće pri identifikaciji primatelja nezakonitih potpora [18] ni problemi pri određivanju iznosa potpora koji se moraju vratiti [19] nisu prihvaćeni kao legitimna opravdanja za nepostupanje po presudi Suda. Sud nije prihvatio ni navod da nasilni prosvjedi mogu opravdati kašnjenje u provedbi presude Suda kojom je utvrđeno da država članica nije provela direktivu Unije [20].

20. U skladu s tom sudskom praksom, poteškoće koje Ujedinjena Kraljevina opisuje treba smatrati situacijom iz domaćeg pravnog poretka te zemlje koje ne opravdavaju povredu obveza koje proizlaze iz prava Unije.

21. Nesporno je da je Ujedinjena Kraljevina namjeravala provesti presudu usvajanjem zakonodavstva, što samo po sebi nije složeno ili izazovno. U biti, praktične poteškoće koje Ujedinjena Kraljevina spominje te na koje se pozivala i u predmetu C-503/17 uglavnom se odnose na troškove koje bi dobavljači goriva u lukama i pristaništima vjerojatno imali primjenjujući zakonodavstvo kojim bi se Direktiva 95/60 pravilno prenijela. U tom kontekstu, Ujedinjena Kraljevina ne objašnjava na koji je način kašnjenje u provedbi presude u predmetu C-503/17 smanjilo, a ne tek odgodilo, te troškove.

[12] Vidjeti, primjerice, presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 100. i navedenu sudsku praksu).

[13] Mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mischoa u predmetu Komisija/Španjolska (C-278/01, EU:C:2003:342, t. 31. i 32.) i presuda od 25. studenoga 2003., Komisija/Španjolska (C-278/01, EU:C:2003:635, t. 30. i 31.)

[14] Vidjeti, primjerice, presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 23. i navedenu sudsku praksu), i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 84. i navedenu sudsku praksu).

[15] Vidjeti, primjerice, presudu od 15. listopada 2015., Komisija/Grčka (C-167/14, neobjavljena, EU:C:2015:684, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

[16] Presuda od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 33. i 41. i navedena sudska praksa)

[17] Presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 24. i 29. i navedena sudska praksa)

[18] Presuda od 17. studenoga 2011., Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, t. 87. i navedena sudska praksa)

[19] Presuda od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428, t. 45. i navedena sudska praksa)

[20] Presuda od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 72. i navedena sudska praksa)

22. Pandemija bolesti COVID-19 druga je praktična poteškoća na koju se Ujedinjena Kraljevina poziva u tom kontekstu. U onodobnoj komunikaciji između Ujedinjene Kraljevine i Komisije ne spominje se pandemija bolesti COVID-19. S obzirom na nedostatak pojedinosti o tome kako je pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala kašnjenje u provedbi presude u predmetu C-503/17, teško ju je prihvatiti kao legitimno opravdanje tog kašnjenja.

23. U ovom je kontekstu donekle relevantna i činjenica da je, na ovaj ili onaj način, nepoštovanje Direktive 95/60 Ujedinjene Kraljevine predmet rasprava s Komisijom još od kada se, 2006., prestalo primjenjivati odstupanje od Direktive 95/60[21]. Osim toga, kako Komisija ističe, Irska je postupila po presudi Komisija/Irska[22], koja se odnosila na sličan slučaj nepoštovanja Direktive 95/60, tako što je usvojila zakonodavstvo koje je stupilo na snagu 1. siječnja 2020.

24. Stoga smatram da okolnosti na koje se Ujedinjena Kraljevina poziva ne podupiru, ni pravno ni činjenično, njezinu tvrdnju da je bila spriječena postupiti po presudi u predmetu C-503/17 do isteka roka za očitovanje.

25. Tvrdnja Ujedinjene Kraljevine da Komisija u predsudskom stadiju ovog spora nije objasnila zašto okolnosti na koje se ta zemlja poziva nisu legitimni razlozi za nepostupanje po presudi u predmetu C-503/17 čini se pomalo nategnutom. Kao prvo, Ujedinjena Kraljevina u svojem je dopisu od 19. prosinca 2018. opisala razne prepreke pri postupanju u skladu s tom presudom te je navela da 2019. ili 2020. namjerava uvesti zakonodavne izmjene. Ujedinjena Kraljevina stoga je u okviru svojeg plana djelovanja uvažila postojanje tih praktičnih poteškoća te ih je uzela u obzir. S obzirom na izostanak daljnje komunikacije, Komisija je Ujedinjenoj Kraljevini u svibnju 2020. poslala pismo opomene, odredivši joj rok od četiri mjeseca da na njega odgovori. Ujedinjena Kraljevina u svojem odgovoru nije navela da je imala ikakve dvojbe u pogledu utjecaja praktičnih poteškoća na njezin plan usklađenja. Kao drugo, kako Komisija ističe, Ujedinjena Kraljevina iste je praktične poteškoće navodila u predmetu C-503/17 kako bi objasnila svoje nepoštovanje Direktive 95/60[23]. Naposljetku, Komisija u postupcima na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a predlaže novčane kazne i/ili paušalne iznose koje smatra prikladnima, ostavljajući Sudu da ih izrekne. Obje stranke imaju dovoljno prilika iznijeti pred Sudom sve relevantne elemente. Shodno tomu, neosnovana je tvrdnja Ujedinjene Kraljevine da je Komisija povrijedila ijednu svoju obvezu.

26. Nevaljanim smatram i argument, iznesen u odgovoru na repliku, da je Komisija postupila nezakonito s obzirom na to da je u nekim slučajevima državama članicama dala više vremena da postupe u skladu s presudom Suda. Vremenski okvir tužbi za povrede nužno varira. Svaki slučaj ima različito činjenično stanje te može biti potrebno uzeti u obzir širok raspon okolnosti kako bi se moglo odrediti kada i kakve pravne radnje treba poduzeti da bi se državu članicu navelo da postupi u skladu s presudom Suda. Komisija stoga raspolaže diskrecijskom ovlašću da odredi treba li i kada djelovati protiv države članice koja je povrijedila svoje obveze[24]. Izvršavanje te ovlasti podliježe sudskom nadzoru u okviru postupka na temelju članka 260. UFEU-a. Međutim, nije moguće prihvatiti argumentaciju koja se sastoji u isticanju slučajeva u kojima je drugim državama članicama, u drukčijim okolnostima, dano više vremena kako bi se postupile po presudi Suda.

[21] Europska komisija, Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, *Evaluacijska studija o primjeni odredbi Direktive Vijeća 95/60/EZ od 27. studenoga 1995. o fiskalnom označivanju plinskog ulja i kerozina: konačno izvješće, svezak I.* – glavni tekst, Ured za publikacije, 2018. (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (u daljnjem tekstu: Evaluacijska studija), str. 61.

[22] Presuda od 17. listopada 2018. (C-504/17, neobjavljena, EU:C:2018:832)

[23] Vidjeti točku 39. presude u predmetu C-503/17.

[24] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 8. ožujka 2022., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Borba protiv prijevara umanjenjem vrijednosti) (C-213/19, EU:C:2022:167, t. 203. i navedenu sudsku praksu).

27. Ujedinjena Kraljevina ne osporava da su, nakon što je rok za očitovanje istekao, korisnici plovila za privatne potrebe u Ujedinjenoj Kraljevini mogli koristiti označeno gorivo za pokretanje svojih plovila. Dakle, ona do tada nije postupila u skladu s presudom u predmetu C-503/17, čime je povrijedila svoje obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.

28. S obzirom na navedeno, smatram da niti jedan element koji je Ujedinjena Kraljevina istaknula u svojim pisanim i usmenim očitovanjima ne upućuje na to da je predsudski stadij ovog spora bio nezakonit.

B. Paušalni iznos

1. Uvod

29. Komisija predlaže da Sud Ujedinjenoj Kraljevini naloži plaćanje dnevnog paušalnog iznosa od 35 873,20 eura pomnoženog s brojem dana od datuma donošenja presude u predmetu C-503/17 (17. listopada 2018.) do datuma na koji je Ujedinjena Kraljevina postupila u skladu s tom presudom (30. rujna 2021.), što bi ukupno iznosilo 38 743 056 eura.

30. Komisija je pri određivanju dnevnog paušalnog iznosa upotrijebila metodu predviđenu u njezinoj Komunikaciji iz 2005. [25], kako je ažurirana 2019. i 2020. [26] Cilj pri određivanju tog iznosa jest odrediti onaj koji ima adekvatan odvraćajući učinak, a istodobno je u skladu s načelima proporcionalnosti i jednakog postupanja [27]. Komisija dnevni paušalni iznos izračunava množenjem standardne paušalne osnovice od 1052 eura [28] s koeficijentom težine, koji bi u predmetnom slučaju, kako Komisija predlaže, trebao biti 10 od 20 [29]. Tako dobiveni broj potom množi s iznosom koji odražava platežnu sposobnost države članice, koji se naziva posebnim faktorom „n”, a koji za Ujedinjenu Kraljevinu u predmetnom slučaju treba iznositi, u skladu s Komisijinim prijedlogom, 3,41 [30].

31. Ujedinjena Kraljevina ne osporava da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u predmetnim okolnostima može naložiti plaćanje paušalnog iznosa [31]. Međutim, ističe da taj iznos, s obzirom na poteškoće s kojima se suočavala nastojeći postupiti po presudi u predmetu C-503/17, veoma ograničen utjecaj njezine neusklađenosti i njezino povlačenje iz Europske unije, treba biti najviše 250 000 eura.

32. Člankom 260. stavkom 2. UFEU-a Sudu je dodijeljena široka diskrecijska ovlast u pogledu nalaganja plaćanja paušalnih iznosa. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, o takvom se nalaganju u svakom zasebnom slučaju mora odlučiti vodeći računa o ukupnim relevantnim elementima koji

[25] *Komunikacija Komisije – primjena članka 228. Ugovora o EZ-u* (SEC(2005) 1658) (SL 2007., C 126, str. 15.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.), koja je nakon stupanja na snagu Ugovora o Lisabonu proširena i na postupke na koje se odnosi članak 260. stavak 2. UFEU-a (vidjeti *Komunikaciju Komisije – primjena članka 260. stavka 3. Ugovora* (SL 2011., C 12, str. 1.), točku 4. i odjeljak V.).

[26] *Komunikacija Komisije – izmjena metode izračuna za plaćanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne koje predlaže Komisija u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije* (SL 2019., C 70, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2019.) i *Komunikacija Komisije - ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede* (C(2020) 6043, SL 2020., C 301, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2020.)

[27] Najveći paušalni iznos koji se na temelju te metode Ujedinjenoj Kraljevini može odrediti za povredu o kojoj je riječ jest 77,5 milijuna eura ((1052 *x* 20 *x* 3,41) *x* 1080).

[28] Komunikacija iz 2020., odjeljak III., prvi ulomak, točka 2.

[29] Komunikacija iz 2005., točka 16.6.

[30] Komunikacija iz 2020., odjeljak III., prvi ulomak, točka 3.

[31] Presuda od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 83.)

se odnose kako na karakteristike utvrđene povrede tako i na ponašanje odnosne države članice. Ono zahtijeva ocjenu kako težine povrede, uključujući njezine posljedice za privatne i javne interese, posebice kad je povreda dulje trajala, tako i njezina trajanja od datuma donošenja presude kojom je povreda utvrđena do datuma na koji je država članica postupila u skladu s njom [32].

2. Težina povrede

a) Argumenti stranaka

33. Komisija trima čimbenicima opravdava svoj prijedlog da koeficijent težine bude 10 na ljestvici od 1 do 20 utvrđenoj Komunikacijom iz 2005. Kao prvo, ona naglašava jasnoću obveze, što je istaknuto i u presudi u predmetu C-503/17 [33]. Nije bilo mjesta dvojbama u pogledu naravi provedbenih mjera koje je Ujedinjena Kraljevina morala poduzeti kako bi se uskladila s tom presudom.

34. Kao drugo, Komisija navodi da Direktiva 95/60 nadopunjava Direktivu Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije [34] u cilju promicanja dovršetka i funkcioniranja unutarnjeg tržišta omogućavanjem lagane i brze identifikacije plinskog ulja na koje se trošarine ne primjenjuju u punoj vrijednosti. U prvoj uvodnoj izjavi Direktive 95/60 usto je navedeno da države članice ne mogu pojedinačno postići njezine ciljeve. Komisija stoga smatra da je povreda o kojoj je riječ načelno teška.

35. Komisija ističe da je Odbor za trošarine 2011. zaključio da je činjenica da države članice nisu uvele obvezu korištenja neoznačenog goriva kao pogonskog goriva narušila čitav sustav zajedničkog fiskalnog označivanja. Komisija navodi da je Ujedinjena Kraljevina tijelima drugih država članica koja pregledavaju plovila otežala utvrđivanje toga koristi li dano plovilo gorivo na koje se u Ujedinjenoj Kraljevini zakonito primjenjuje puna vrijednost trošarine. Činjenica da Ujedinjena Kraljevina nije ukinula pravo korištenja označenog goriva kao pogonskog goriva vjerojatno je utjecala na značajan broj korisnika plovila za privatne potrebe, premda njihov točan broj nije poznat. Komisija ističe i slučajeve u kojima su tijela država članica korisnicima plovila za privatne potrebe koji su putovali iz Ujedinjene Kraljevine izrekla novčane kazne zbog korištenja označenog goriva kao pogonskog goriva.

36. Kao treće, Komisija je uzela u obzir okolnost da je ovo prvi put da je pokrenula postupak protiv Ujedinjene Kraljevine zbog nepostupanja po presudi Suda.

37. Ujedinjena Kraljevina ističe da je cilj Direktive 95/60 sporedan krajnjem cilju Direktive 2003/96, a to je osigurati da države članice energente minimalno oporezuju. S obzirom na to, učinak eventualne povrede ograničen je zakonodavnim mjerama koje je usvojila 2008. i 2012.

38. Ujedinjena Kraljevina je 2008. uvela sustav koji je mogućnost da se „crveni dizel” koristi u plovilima za privatne potrebe uvjetovao sljedećim elementima. Korisnici plovila za privatne potrebe morali su plaćati standardnu stopu trošarine na gorivo koje su kupovali za pokretanje svojih plovila te prijaviti da se ono koristi u tu svrhu. Za kupnju takvog goriva izdavao se račun te

[32] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 72., 73. i 76.).

[33] Točka 44. presude u predmetu C-503/17

[34] SL 2003., L 283, str. 51. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 75. i ispravak SL 2019., L 33, str. 37.)

je registrirani dobavljač goriva naplaćenu trošarinu uplaćivao poreznoj upravi. Osobama koje su označeno gorivo kupovale za pokretanje plovila za privatne potrebe na taj se način naplaćivao puni iznos trošarine u skladu s krajnjim ciljem navedenih direktiva. Porezna uprava je, zahtijevajući od korisnika plovila za privatne potrebe račune i, prema potrebi, od registriranih dobavljača goriva potvrde o prodaji, mogla provjeriti je li plaćen pravilan iznos trošarine [35]. Ujedinjena Kraljevina je 2012. uvela i obvezu da kupci označenog goriva moraju izjaviti da su upoznati s time da druge države članice mogu protiv njih poduzeti pravne radnje ako otkriju da se označeno gorivo koristilo za pokretanje plovila za privatne potrebe [36].

39. Ujedinjena Kraljevina dalje navodi da se Direktiva 95/60, od isteka prijelaznog razdoblja 31. prosinca 2020., primjenjuje samo u Sjevernoj Irskoj. U Sjevernoj Irskoj približno je 1500 plovila za privatne potrebe, koja koriste tek djelić označenog goriva koje se potroši u Ujedinjenoj Kraljevini. Dakle, ionako neznatan utjecaj neusklađenosti od navedenog je datuma dodatno smanjen.

40. Ujedinjena Kraljevina zaključuje da bi za težinu povrede o kojoj je riječ prikladan bio koeficijent 3 od 20.

b) Ocjena

1) Suradnja i ranije ponašanje

41. Za potrebe ocjenjivanja težine povrede relevantna je suradnja države članice s Komisijom, posebice tijekom predsudskog postupka [37].

42. Ujedinjena Kraljevina je 19. prosinca 2018. odgovorila na Komisijin prvi dopis nakon donošenja presude u predmetu C-503/17, izloživši kako planira postupiti u skladu s njom. Međutim, ona se nije držala tih planova. Ujedinjena Kraljevina je na Komisijino pismo opomene odgovorila da je njezino kašnjenje u tom pogledu bilo posljedica parlamentarnih izbora održanih u prosincu 2019. i još uvijek nezavršenog šireg savjetovanja u pogledu korištenja označenog goriva u raznim sektorima. Navela je da će nakon završetka tog savjetovanja odlučiti kada će korisnicima plovila za privatne potrebe ukinuti pravo korištenja označenog goriva kao pogonskog goriva te da će kasnije te godine poduzeti daljnje korake. Ujedinjena Kraljevina je u srpnju 2020. usvojila potrebno provedbeno zakonodavstvo, ali potpuno usklađenje nije ostvarila do listopada 2021., što je uvelike neobjašnjeno odstupanje od planova koje je prvotno iznijela Komisiji.

43. Konkretno, Ujedinjena Kraljevina nije objasnila Komisiji zašto su bila potrebna dva savjetovanja, uključujući jedno o širim pitanjima, kako bi se ostvarilo postupanje po presudi u predmetu C-503/17. To je osobito tako s obzirom na to da takvo usklađenje nije bilo stvar izbora, kako je Ujedinjena Kraljevina prešutno priznala u svojem odgovoru na pismo opomene navevši da

[35] Članci 14.E i 14.F Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (Zakon iz 1979. o trošarinama na ugljikovodična ulja) i Hydorcarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008 (Uredba iz 2008. o korištenju ugljikovodičnih ulja i mješavina biodizela i naftnog dizela (letjelice i plovila za osobne potrebe) (plaćanje iznosa za koji je trošarina snižena itd.)), SI 2008/2599.

[36] Članak 14.E stavak 7.A Zakona iz 1979. o trošarinama na ugljikovodična ulja

[37] Vidjeti, primjerice, presudu od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 51.).

će postupiti po presudi nakon završetka savjetovanja [38]. Ako je svrha tih savjetovanja bila obavijestiti zainteresirane strane o mjerama koje su se morale poduzeti kako bi se provelo nacionalno zakonodavstvo, to se moglo učiniti mnogo ranije i djelotvornije. Osim toga, kako je objašnjeno u točki 21. ovog mišljenja, nisam uvjeren da su praktične poteškoće koje je Ujedinjena Kraljevina dulje vremena isticala odražavale ikakvu stvarnu nemogućnost te zemlje da postupi po navedenoj presudi.

44. Da bi suradnja činila olakotnu okolnost pri određivanju težine povrede, potrebno je nešto više od redovne interakcije s Komisijom. Mišljenja sam da mora postojati istinski duh suradnje [39] koji se odražava u proaktivnom, iskrenom i konstruktivnom dijalogu s Komisijom i ozbiljna namjera da se što prije postupi po presudi. Zbog razloga navedenih u prethodnoj točki ovog mišljenja, smatram da ponašanje Ujedinjene Kraljevine nije imalo ta obilježja.

45. Iako se kaže da je vrlina nagrada sama po sebi, u ovom slučaju pravni poredak Unije pruža barem nekakvu pogodnost. Činjenica da protiv Ujedinjene Kraljevine do sada nije pokrenut postupak na temelju članka 260. UFEU-a nedvojbeno je olakotna okolnost koju treba uzeti u obzir, kako se u tužbi priznaje [40].

2) Cilj kojemu se teži

46. Uspostava unutarnjeg tržišta u skladu s člankom 3. stavkom 3. UEU-a jedna je od osnovnih zadaća Europske unije [41]. Direktivom 2003/96 nastoji se olakšati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta određivanjem minimalnih stopa oporezivanja za većinu energenata. Uspostavljajući zajednička pravila za fiskalno označivanje plinskog ulja i kerozina na koje kao pogonska goriva nije primijenjena puna vrijednost trošarine, Direktiva 95/60 nadopunjava Direktivu 2003/96. Shodno tomu, Direktiva 95/60 promiče dovršetak i funkcioniranje unutarnjeg tržišta [42] tako što omogućuje laku i brzu identifikaciju plinskog ulja koje ne podliježe punoj vrijednosti trošarine [43].

47. Pravičnost, legitimnost i učinkovitost unutarnjeg tržišta Europske unije nedvojbeno zahtijevaju da sve države članice djeluju solidarno potpuno i pravilno prenoseći sve relevantne direktive u svoja nacionalna prava. Povreda obveza koje države članice imaju u pogledu pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta načelno je ozbiljna stvar. To posebno vrijedi kada su te obveze, kao što je slučaj u ovom predmetu, jasno utvrđene u primjenjivom zakonodavstvu.

48. U točkama 33. i 34. ovog mišljenja izloženi su argumenti koje Komisija iznosi u pogledu predmetnog pitanja. Ipak, valja istaknuti da je u Komisijinoj Evaluacijskoj studiji iz 2018. o primjeni Direktive 95/60 zaključeno da fiskalno označivanje, iz perspektive unutarnjeg tržišta, nije posebno relevantno za uklanjanje prepreka trgovini među državama članicama. U toj studiji iz 2018. navedeno je da se većina trgovine među državama članicama odnosi na neoznačeno gorivo koje je u sustavu odgode plaćanja trošarina, što samo po sebi onemogućuje prepreke povezane s

[38] U kolovozu 2007., nakon što se odstupanje na koje je Ujedinjena Kraljevina imala pravo prestalo primjenjivati, završeno je barem jedno ranije savjetovanje u pogledu provedbe Direktive 2003/96 (vidjeti točku 7.4. Memoranduma s objašnjenjem priloženog Uredbi iz 2008. o korištenju ugljikovodičnih ulja i mješavina biodizela i naftnog dizela (letjelice i plovila za osobne potrebe) (plaćanje iznosa za koji je trošarina snižena itd.)

[39] Vidjeti, po analogiji, presudu od 24. lipnja 2015., Fresh Del Monte Produce/Komisija i Komisija/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, t. 184. i navedenu sudsku praksu).

[40] Presuda od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 55.)

[41] Presuda od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka (C-93/17, EU:C:2018:903, t. 122.)

[42] Vidjeti točku 46. presude u predmetu C-503/17.

[43] Dodatne pojedinosti o pravnom kontekstu izložene su u točkama 2. do 14. presude u predmetu C-503/17.

fiskalnim statusom proizvoda. Približno četiri petine označenog goriva koristi se u aktivnostima koje su nužno lokalne naravi, kao što su grijanje, poljoprivreda, proizvodnja električne energije i građevina, u okviru kojih se ne javljaju nikakva pitanja u vezi sa zakonitom uporabom unutar Europske unije [44]. Komisija se na raspravi složila da se postupak odnosi samo na dio jedne petine označenog goriva koje se koristi u prekograničnim aktivnostima. Ipak, naglasila je da se Direktivom 95/60 nastoji uvesti djelotvoran sustav kontrole unutar Europske unije, koji Ujedinjena Kraljevina nije uspostavila.

49. Evaluacijska studija iz 2018. pruža koristan i važan pogled na relevantnost fiskalnog označivanja za uklanjanje prepreka trgovini među državama članicama. Sud ju stoga može uzeti u obzir pri ocjenjivanju težine povrede.

3) Posljedice za javne i privatne interese

50. Ujedinjena Kraljevina navodi da su mjere opisane u točki 38. ovog mišljenja ublažile posljedice neusklađenosti jer su osigurale, koliko je to bilo izvedivo, naplatu i povrat pravilnog iznosa trošarine. Komisija ističe da ta okolnost nije relevantna za ocjenu težine povrede zato što Direktiva 95/60 obvezuje Ujedinjenu Kraljevinu da osigura da se označeno gorivo ne koristi za pokretanje plovila za privatne potrebe.

51. Nisam uvjeren u primjerenost ograničenog pristupa koji Komisija zagovara. Kako je navedeno u točki 46. ovog mišljenja, cilj Direktive 95/60 nadopunjava cilj Direktive 2003/96. Shodno tomu, Odbor za trošarine je 2011. utvrdio da: „sve države članice trebaju uvesti obvezu korištenja neoznačenog plinskog ulja te primjenjivati punu vrijednost trošarine na plinsko ulje koje se koristi kao pogonsko gorivo”.

52. Iako se mjerama opisanima u točki 38. ovog mišljenja nije osiguralo postupanje u skladu s Direktivom 95/60, to ne znači da se težina povrede njima nije mogla ublažiti kada se u obzir uzmu širi ciljevi akata koje Ujedinjena Kraljevina nije provela [45]. Tim se aktima, da su pravilno razrađeni i provedeni, mogla osigurati naplata i povrat pravilnog iznosa trošarine.

53. Međutim, Ujedinjena Kraljevina nije pružila nikakve informacije o učinkovitosti mjera koje je poduzela. Takve su mjere možda otvarale mjesta zlouporabama jer korisnicima plovila za privatne potrebe vjerojatno nije bilo privlačno označeno gorivo kupovati po cijeni višoj od cijene neoznačenog goriva [46]. Očito je da, suprotno onomu što je Direktivom 95/60 zamišljeno, nadležna tijela nisu mogla putem pregleda na licu mjesta osigurati da se na gorivo koje se koristilo za pokretanje plovila za privatne potrebe plaća pravilan iznos trošarine. Umjesto toga, morala su provjeravati račune i brodske dnevnike, ako su postojali, kako bi utvrdila je li gorivo koje se nalazilo u spremniku bilo ono na koje se dani račun odnosio. U teoriji, tijela Ujedinjene Kraljevine mogla su izvršene kupoprodaje provjeravati kod dobavljača goriva koji je izdao račun, ali Sud nije obaviješten o postojanju bilo kakvog sustava koji bi tijelima drugih država članica omogućavao provjeru takvih kupoprodaja.

[44] Stranica 6. Evaluacijske studije iz 2018.

[45] Vidjeti također točke 46. do 48. ovog mišljenja.

[46] Ujedinjena Kraljevina to spominje u kontekstu prepreka s kojima se suočavala pri pokušajima postupanja po presudi (vidjeti sažetak u točki 13. ovog mišljenja).

54. Kada je riječ o posljedicama za privatne interese, relevantna je činjenica da su, kako je to potvrdila i Ujedinjena Kraljevina, korisnici plovila za privatne potrebe bili izloženi prijetnji da se protiv njih poduzmu pravne radnje u drugim državama članicama, unatoč tomu što su se pridržavali prava Ujedinjene Kraljevine [47]. Komisija je iznijela dokaze o tome da su protiv nekih od njih poduzete pravne radnje, dok su drugi možda jednostavno odlučili ne napuštati vode Ujedinjene Kraljevine. Osim toga, onima koji su odlučili izbjegavati probleme s tijelima drugih država članica zbog toga što su za pokretanje svojih plovila za privatne potrebe koristili označeno gorivo bilo je teže doći do neoznačenog goriva. To je zato što je dobavljačima goriva u lukama i pristaništima u Ujedinjenoj Kraljevini bilo manje isplativo prodavati neoznačeno gorivo nego što bi to bio slučaj da je Ujedinjena Kraljevina prenijela Direktivu 95/60 te postupila po presudi u predmetu C-503/17. Ta je okolnost utjecala i na korisnike plovila za privatne potrebe iz drugih država članica koji su htjeli nabaviti gorivo u Ujedinjenoj Kraljevini.

55. Mjere iz 2008. možda jesu donekle ublažile posljedice za javne interese u Ujedinjenoj Kraljevini; koliko su to učinile ovisi o tome koliko su ih se korisnici plovila za privatne potrebe i dobavljači goriva pridržavali. Osim toga, one nisu bitno pomogle tijelima drugih država članica pri provjeravanju je li na gorivo koje se koristilo za pokretanje plovila za privatne potrebe koja su putovala iz Ujedinjene Kraljevine plaćen pravilan iznos trošarine. Shodno tomu, utjecaj povrede na privatne interese povezane s prekograničnim kretanjem plovila za privatne potrebe uopće nije ublažen ili je tek neznatno ublažen. S obzirom na to, čini se da ublažavajući učinak mjera iz 2008. i 2012. nije od velike važnosti u ocjenjivanju težine povrede.

4) Sjeverna Irska

56. Sporazum o povlačenju sklopljen je 17. listopada 2019. te je 1. veljače 2020. stupio na snagu. Prema njegovu članku 126., prijelazno razdoblje počelo je na datum njegova stupanja na snagu, a završilo je 31. prosinca 2020. U skladu s člankom 127. stavkom 1. i člankom 131. tog sporazuma, tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini primjenjivalo se pravo Unije.

57. Komisija i Ujedinjena Kraljevina slažu se da je Ujedinjena Kraljevina nakon isteka prijelaznog razdoblja, u skladu s Protokolom o Irskoj/Sjevernoj Irskoj, osobito člankom 8. tog protokola, koji se odnosi na naplatu PDV-a i trošarina, i Prilogom 3. tom protokolu, u vezi s člankom 185. Sporazuma o povlačenju, bila obvezna pridržavati se Direktive 95/60 te stoga i presude u predmetu C-503/17 samo u odnosu na Sjevernu Irsku [48].

58. Tvrdnja Ujedinjene Kraljevine da je to razlog za smanjenje paušalnog iznosa ima ključan nedostatak zato što ju je moguće tumačiti na način da je povreda koju počini „mala” država članica nužno lakša od povrede koju počini „velika” država članica [49]. Sudska praksa Suda ne ide u prilog takvom pristupu.

[47] Čini se da je to bio i razlog za usvajanje mjera iz 2012. Stoga nisam uvjeren da su te mjere bitno ublažile posljedice za javne i privatne interese.

[48] Komisija u svojim tužbenim zahtjevima ne upućuje na članak 185. Sporazuma o povlačenju (vidjeti točku 8. ovog mišljenja). Ipak, Ujedinjena Kraljevina se branila smatrajući da je u tužbenim zahtjevima navedeno da je neusklađenost s presudom u predmetu C-503/17 postojala i nakon isteka prijelaznog razdoblja. Nije isticala prigovor nenadležnosti niti bilo kakvo razilaženje između tužbenih zahtjeva i njihova sadržaja.

[49] Ako te pridjeve primijenimo na stanovništvo država članica, pet ih ima manji, ili približno jednak, broj stanovnika kao Sjeverna Irska: Estonija, Cipar, Latvija, Luksemburg i Malta.

59. Ipak, nesporno je da su posljedice nepostupanja po presudi, o kojima se govorilo u točkama 50. do 55. ovog mišljenja, u razdoblju od 31. prosinca 2020. do datuma postupanja po presudi bile manje u usporedbi s prethodnim razdobljem jer je učinak tog nepostupanja bio ograničen na korisnike plovila za privatne potrebe u Sjevernoj Irskoj [50]. Shodno tomu, geografski opseg posljedica nepostupanja po presudi u drugom je razdoblju bio manji nego u prvom.

60. Uzimanje u obzir tog elementa dosljedno je i Komunikaciji iz 2005. [51] i sudskoj praksi Suda. Primjerice, Sud je u presudi Komisija/Slovenija utvrdio, u kontekstu primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a, da su praktične posljedice zakašnjelog prijenosa Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU [52] u slovensko pravo za slovensko financijsko tržište, druga financijska tržišta u Uniji i zaštitu ulagatelja bile ograničene zbog veličine financijskog tržišta te države članice [53].

61. Također, smatram da taj pristup nije u suprotnosti s presudom Komisija/Španjolska [54], koja se odnosila na propust ishođenja povrata nezakonitih državnih potpora. Sud je istaknuo da, uzimajući u obzir iznos tih potpora, broj njihovih korisnika i višesektorski karakter predmetnih programa potpora, težinu propusta te države članice da ishodi povrat potpora nije ublažavala činjenica da se ona ticala samo jedne autonomne regije, a ne cijelog državnog područja te države članice [55]. Taj zaključak proizlazi iz činjenice da nezakonite državne potpore po definiciji imaju posljedice za trgovinu među državama članicama neovisno o lokaciji korisnika tih potpora. Zbog tog razloga, okolnosti na koje se ta presuda odnosila i okolnosti ovog predmeta, kako su opisane u točki 59. ovog mišljenja, nije moguće valjano uspoređivati.

62. Radi cjelovitosti može se dodati da Ujedinjena Kraljevina ne navodi da je ovlast postupanja u skladu s presudom u predmetu C-503/17 bila među ovlastima dodijeljenima Sjevernoj Irskoj. Čak i da jest, valja imati na umu da podjela nadležnosti između središnje i regionalne vlasti na unutarnjem planu ne može imati utjecaj na primjenu članka 260. UFEU-a jer je za poštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije uvijek u odnosu na Uniju odgovorna dotična država članica [56].

63. Sve u svemu, smatram da okolnost da je Ujedinjena Kraljevina, nakon isteka prijelaznog razdoblja 31. prosinca 2020., morala postupiti u skladu s Direktivom 95/60 i presudom u predmetu C-503/17 samo u odnosu na Sjevernu Irsku zahtijeva da se koeficijent težine smanji samo za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 30. rujna 2021.

50 Irska je 1. siječnja 2020. postupila po presudi od 17. listopada 2018., Komisija/Irska (C-504/17, neobjavljena, EU:C:2018:832).

51 Vidjeti Komunikaciju iz 2005., t. 16.4.: „težina povede može se smatrati manjom ako se povreda ne odnosi na čitavu državu članicu o kojoj je riječ” [neslužbeni prijevod]

52 SL 2014., L 173, str. 349. i ispravci 2016., L 273, str. 35. te SL 2017., L 64, str. 116.

53 Presuda od 13. siječnja 2021., Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, t. 80.)

54 Presuda od 13. svibnja 2014., Komisija/Španjolska (C-184/11, EU:C:2014:316)

55 Presuda od 13. svibnja 2014., Komisija/Španjolska (C-184/11, EU:C:2014:316, t. 81. i 82.)

56 Presuda od 13. svibnja 2014., Komisija/Španjolska (C-184/11, EU:C:2014:316, t. 43. i navedena sudska praksa)

c) Sveobuhvatna ocjena težine povrede

64. S obzirom na olakotne okolnosti koje sam izložio: (i.) ovo je prvi put da je protiv Ujedinjene Kraljevine pokrenut postupak zbog neprovođenja presude Suda; (ii.) ostvarenje ciljeva Direktive 95/60 ugroženo je povredom tek u ograničenoj mjeri kako proizlazi iz Evaluacijske studije iz 2018.; i (iii.) učinak mjera koje je Ujedinjena Kraljevina uvela 2008., predlažem da Sud koeficijent težine odredi u visini od 8 od 20 [57].

65. Kako bi se uzela u obzir činjenica da je u razdoblju od 1. siječnja 2021. do 30. rujna 2021. obveza Ujedinjene Kraljevine da postupi u skladu s Direktivom 95/60 i presudom u predmetu C-503/17 bila ograničena na područje Sjeverne Irske, predlažem da se koeficijent težine za to razdoblje dodatno snizi na visinu od 4 od 20.

3. Posebni faktor „n”: platežna sposobnost

a) Argumenti stranaka

66. Komisija smatra da je posebni faktor „n”, koji se izračunava na temelju BDP-a država članica [58] i njihove institucionalne težine koja ovisi o broju zastupničkih mjesta koja imaju u Europskom parlamentu [59], prikladan množitelj jer osigurava da paušalni iznos djeluje dovoljno odvraćajuće, da je proporcionalan platežnoj sposobnosti država članica te da poštuje načelo jednakog postupanja.

67. Ujedinjena Kraljevina navodi da je posebni faktor „n” od 3,41 koji Komisija predlaže previsok. Nadalje, s obzirom na to da je 2020. bila u izrazitim ekonomskim problemima, Ujedinjena Kraljevina smatra da umjesto podataka o BDP-u iz 2018., koji se navode u tužbi, treba upotrijebiti najnovije podatke o BDP-u. Ona usto ističe da od 1. veljače 2020. nema niti jedno zastupničko mjesto u Europskom parlamentu te da posebni faktor „n” ne smije taj element uzeti u obzir.

68. Komisija navodi da nije relevantno to što Ujedinjena Kraljevina više nema niti jedno zastupničko mjesto u Europskom parlamentu. Ističe da je u formuli za posebni faktor „n” koja se koristi za izračunavanje novčanih kazni koje se mogu izreći Ujedinjenoj Kraljevini nakon njezina povlačenja iz Europske unije element jednadžbe koji se tiče broja zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu zamijenjen fiksnim brojčanim faktorom od 2,8. Taj faktor odgovara udjelu koji je u ukupnom broju zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu Ujedinjena Kraljevina imala u odnosu na prosjek Unije, primjenom kojeg dobivamo poseban faktor „n” od 3,7 [60]. Te činjenice opovrgavaju tvrdnju Ujedinjene Kraljevine da je Komisija u ovom predmetu predložila previsok posebni faktor „n”.

69. Ujedinjena Kraljevina ponavlja da je nakon isteka prijelaznog razdoblja njezina obveza postupanja po presudi u predmetu C-503/17 bila ograničena na Sjevernu Irsku. Prema nedavno objavljenim podacima, BDP Sjeverne Irske je 2020. iznosio 2,25 % BDP-a Ujedinjene Kraljevine, što posebni faktor „n” treba odražavati.

[57] Vidjeti (i.) točku 45., (ii.) točke 48. i 49. i (iii.) točke 52. do 55. ovog mišljenja.

[58] Komunikacija iz 2020., odjeljak I., četvrti ulomak

[59] Formula za izračunavanje posebnog faktora „n”, koja se temelji na broju zastupničkih mjesta u Europskom parlamentu, nalazi se u bilješci 12. Komunikacije iz 2019.

[60] Odjeljak IV. Komunikacije Komisije – *prilagodba izračuna paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže u postupcima zbog povrede pred Sudom Europske unije nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine* (SL 2021., C 129, str. 1.)

70. Ujedinjena Kraljevina na raspravi je naglasila da se opseg obveza koje ima na temelju prava Unije značajno smanjio nakon što se povukla iz Europske unije. Posljedično, Ujedinjena Kraljevina nije u istom položaju kao države članice, osobito kada je riječ o odvraćanju, te prema njoj stoga treba drukčije postupati u tom pogledu. Budući da je odvraćanje manje važno, ono se jednako može ostvariti i određivanjem manjeg paušalnog iznosa. Komisija se ne slaže s tom tvrdnjom.

b) Ocjena

71. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pri određivanju paušalnog iznosa u obzir treba uzeti nedavne podatke o BDP-u[61]. Zastupnik Ujedinjene Kraljevine na raspravi je naveo da je, u skladu s podacima koje je Office for National Statistics (Državni ured za statistiku, Ujedinjena Kraljevina) objavio u Blue Booku 2021 (Podaci o nacionalnim računima Ujedinjene Kraljevine za 2021.), nominalni BDP Ujedinjene Kraljevine u 2020. iznosio 2 156 073 milijuna. Koliko shvaćam, riječ je o iznosu u britanskim funtama (GBP). Budući da je prosječni tečaj konverzije britanskih funti u eure 2020. bio 1,1248, BDP Ujedinjene Kraljevine u 2020. iznosio je 2 425 151 milijun eura.

72. Stranke se slažu da je Ujedinjena Kraljevina preuzela određene obveze u okviru Sporazuma o povlačenju, a Protokol o Irskoj/Sjevernoj Irskoj čini njegov dio. Jedna od tih obveza je usklađivanje s Direktivom 95/60 i presudom u predmetu C-503/17. Plaćanje paušalnog iznosa se nalaže kako bi se kaznilo ranije nepostupanje po presudi te kako bi se državu odvratilo od budućeg nepostupanja po presudi. Ujedinjena Kraljevina do isteka roka za očitovanje nije postupila u skladu s navedenom presudom te je Ujedinjena Kraljevina – a ne Sjeverna Irska – ta koja je, u načelu, odgovorna osigurati da se to ne ponovi[62]. Stoga u pogledu neusklađenosti s presudom nakon isteka prijelaznog razdoblja ne bi bilo prikladno uzeti u obzir BDP Sjeverne Irske umjesto BDP-a čitave Ujedinjene Kraljevine.

73. Navod Ujedinjene Kraljevine da paušalni iznos treba smanjiti u skladu sa smanjenim opsegom obveza koje ta zemlja nakon povlačenja iz Europske unije ima na temelju prava Unije nije logičan. Bio bi uvjerljiv samo da Ujedinjena Kraljevina nema više nikakve obveze prema Europskoj uniji, što nije slučaj. Nakon što se povukla iz Europske unije, Ujedinjena Kraljevina nema jednaku motivaciju kao kada je bila država članica da, poštujući sve obveze koje ima na temelju prava Unije, doprinosi održavanju cjelovitosti i legitimnosti Unije i djeluje solidarno s njezinim državama članicama. Ta razmatranja navode na zaključak da bi paušalni iznos zapravo trebalo povećati, a ne smanjiti, kako bi se postigao dovoljan odvraćajući učinak. Shodno tomu, iako se Ujedinjena Kraljevina nakon povlačenja iz Europske unije ne nalazi u istom položaju kao države članice, smatram da ta činjenica ne umanjuje važnost odvraćanja pri izračunavanju paušalnog iznosa. Odvraćanje je zapravo element koji ide u prilog tomu da Sud u odgovarajućem slučaju upotrijebi stroži pristup prilikom izračunavanja paušalnog iznosa.

74. U točkama 56. do 63. ovog mišljenja predložio sam da bi kao olakotnu okolnost prilikom ocjenjivanja težine povrede valjalo uzeti u obzir činjenicu da je od 1. siječnja 2021. obveza Ujedinjene Kraljevine da postupi u skladu s Direktivom 95/60 i presudom u predmetu C-503/17

[61] Vidjeti, među ostalim, presude od 7. rujna 2016., Komisija/Grčka (C-584/14, EU:C:2016:636, t. 81.); od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 101.) i od 25. veljače 2021., Komisija/Španjolska (Direktiva o osobnim podacima – kazneno područje) (C-658/19, EU:C:2021:138, t. 83.).

[62] Protokol o Irskoj/Sjevernoj Irskoj, članak 12. stavak 1.

ograničena na područje Sjeverne Irske[63]. Ako bi se u obzir uzeo BDP Sjeverne Irske, a ne BDP Ujedinjene Kraljevine u tom istom razdoblju, olakotni utjecaj tog elementa bi se neopravdano udvostručio.

75. Sud je usto nedavno ponovno potvrdio da je BDP glavni čimbenik pri ocjenjivanju platežne sposobnosti te da, u svrhu određivanja sankcija koje su u dovoljnoj mjeri odvraćajuće i proporcionalne, nije potrebno uzeti u obzir institucionalnu težinu izraženu brojem glasova koje zastupnici država članica imaju u Europskom parlamentu[64]. Ne vidim zašto taj pristup ne bi bio primjenjiv u ovom predmetu.

4. Trajanje povrede

76. Argumenti stranaka u pogledu trajanja povrede pretežno se odnose na izricanje dnevne (ili periodične) kazne za bilo koje razdoblje kašnjenja nakon donošenja presude u ovom predmetu. Budući da je Ujedinjena Kraljevina 1. listopada 2021. postupila u skladu s presudom u predmetu C-503/17 u odnosu na Sjevernu Irsku te da nakon isteka prijelaznog razdoblja više nije imala obvezu postupanja po presudi u odnosu na Veliku Britaniju, Komisija je povukla taj tužbeni zahtjev. Stoga se neću osvrtati na te argumente.

77. Dovoljno je reći da je trajanje povrede, u skladu s Komisijinim komunikacijama, objektivan parametar u izračunavanju paušalnog iznosa. Dnevni paušalni iznos množi se brojem dana koji su protekli od 17. listopada 2018., datuma donošenja presude u predmetu C-503/17, do 30. rujna 2021., zadnjeg dana neusklađenosti. Taj pristup treba ovdje primijeniti imajući na umu da će, ako Sud prihvati moje prijedloge iz točaka 64. i 65. ovog mišljenja, dnevni paušalni iznos za razdoblje od 17. listopada 2018. (datum donošenja presude u predmetu C-503/17) do 31. prosinca 2020. (istek prijelaznog razdoblja) biti veći od dnevnog paušalnog iznosa za razdoblje od 1. siječnja 2021. (prvi dan nakon isteka prijelaznog razdoblja) do 30. rujna 2021. (zadnji dan neusklađenosti s presudom u predmetu C-503/17).

5. Izračunavanje paušalnog iznosa

78. Sud u svojim presudama, izvršavajući svoje neograničeno diskrecijsko pravo da naloži plaćanje paušalnog iznosa, ne iznosi mnogo pojedinosti o izračunavanju ili ponderiranju raznih čimbenika koje uzima u obzir. Smatram da je u interesu transparentnosti da se u ovom mišljenju izloži način na koji, u skladu s pristupom koji sam predložio Sudu, treba izvršiti izračun, a on je sljedeći:

– za razdoblje od 17. listopada 2018. do 31. prosinca 2020.: (i.) koeficijent težine je osam, a (ii.) posebni faktor „n” je kvadratni korijen omjera BDP-a (količnik[65] dobiven dijeljenjem

[63] Vidjeti točku 59. do 63. ovog mišljenja.

[64] Presuda od 20. siječnja 2022., Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – feronikal), C-51/20, EU:C:2022:36, t. 114. do 117.) i podrobna analiza posebnog faktora „n” u mišljenju nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle u predmetu Komisija/Grčka (Povrat državnih potpora – feronikal) (C-51/20, EU:C:2021:534). Vidjeti također presudu od 14. studenoga 2018., Komisija/Grčka (C-93/17, EU:C:2018:903, t. 139. i 142.).

[65] Iz presuda Suda nije sasvim jasno treba li kao glavni čimbenik jednostavno uzeti omjer BDP-a ili pak kvadratni korijen tog omjera. Potonji pristup dosljedan je Komisijinim komunikacijama te umanjuje razlike između paušalnih iznosa čije se plaćanje može naložiti državama članicama. Omjer BDP-a za Ujedinjenu Kraljevinu iznosi 4,9; ako se on primijeni umjesto kvadratnog korijena tog omjera (2,2), dobiva se ukupan iznos od 39 milijuna eura.

nominalnog BDP-a Ujedinjene Kraljevine u 2020. i prosječnog BDP-a 27 država članica u 2020.[66]):

– ((1052 *x* 8) *x* 2,2) *x* 807 dana = 14 941 766 eura

– za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 30. rujna 2021.: koeficijent težine je četiri, a (ii.) posebni faktor „n” je isti kao u prvoj alineji:

– ((1052 *x* 4) *x* 2,2) *x* 273 dana = 2 527 324 eura.

79. Na taj se način dobiva ukupan iznos od 17 469 090 eura, koji Sud može zaokružiti na 17 milijuna eura.

V. Troškovi

80. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

81. Komisija je podnijela zahtjev u pogledu troškova. Budući da je Ujedinjena Kraljevina povrijedila svoje obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a, treba joj naložiti snošenje troškova, iako Komisijina tužba nije prihvaćena u dijelu kojem se njome zahtijevalo određivanje većeg paušalnog iznosa.

VI. Zaključak

82. Predlažem da Sud:

– utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske povrijedila svoje obveze na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člancima 127., 131. i 185. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, time što nije postupila po presudi od 17. listopada 2018., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-503/17, neobjavljena, EU:C:2018:831);

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini, na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, u vezi s člancima 127., 131. i 185. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, da plati Europskoj komisiji paušalni iznos od 17 milijuna eura;

– naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova ovog postupka.

[66] Prema Eurostatu prosječni BDP 27 država članica u 2020. iznosio je 13 450 460 milijuna eura.