

SPOROČILO KOMISIJE

Izvajanje člena 228 Pogodbe ES

I. Uvod

1. Možnost nalaganja denarnih kazni državi članici, ki ni izvršila sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, je bila uvedena z Maastrichtsko pogodbo, ki je v ta namen spremenila prejšnji člen 171 Pogodbe ES, zdaj člen 228 ES, ter člen 143 Pogodbe Euratom¹.
2. Komisija je leta 1996 objavila prvo sporočilo o izvajanju te določbe². Leta 1997 je objavila drugo sporočilo, ki obravnava predvsem metodo izračuna denarne kazni³. Leta 2001 je sprejela notranji sklep o opredelitvi koeficienta trajanja za izračun denarne kazni⁴. Sodišče Evropskih skupnosti je medtem izreklo tri sodbe, v katerih je uporabilo člen 228⁵. Merila, opredeljena v sporočilih iz let 1996 in 1997, je potrdilo Sodišče⁶.
3. To sporočilo nadomešča sporočili iz let 1996 in 1997. V veliki meri povzema vsebino prejšnjih dveh, vendar upošteva tudi novejšo sodno prakso, še zlasti kar zadeva instrument pavšalnega zneska in načelo sorazmernosti. Poleg tega posodablja metodo izračuna kazni in jo prilagaja širitvi Unije.
4. O končni naložitvi kazni iz člena 228 odloča Sodišče, ki ima na tem področju polno pristojnost. Toda Komisija ima, kot varuh Pogodb, odločilno vlogo, ker lahko sproži postopek iz člena 228 ter, če je potrebno, predloži zadevo Sodišču s predlogom za naložitev pavšalnega zneska in/ali denarne kazni v višini določenega zneska.

Komisija zaradi preglednosti sporoča naslednja merila, ki jih namerava uporabljati pri navedbi zneska denarnih kazni Sodišču ki se ji zdi primeren okoliščinam. Komisija želi poudariti, da izbor teh meril ter njihova uporaba določata potrebo po zagotovitvi učinkovite uporabe prava Skupnosti.

5. V posameznih zadevah uporabljena pravila in splošna merila, navedena v nadaljnjem besedilu, ter razvoj sodne prakse Sodišča bodo v zvezi s tem omogočali Komisiji, da kasneje razvije svojo doktrino na podlagi tega sporočila. Ker je treba denarno kazen

¹ Sklicevanja na člen 228 ES v tem sporočilu se nanašajo tudi na člen 143 Pogodbe Euratom, saj je besedilo obeh določb enako.

² UL C 242, 21.8.1996, str. 6.

³ UL C 63, 28.2.1997, str. 2.

⁴ Glej dok. PV(2001) 1517/2, 2.4.2001. Glej točko 17tega sporočila.

⁵ Sodbe z dne 4. julija 2000 v zadevi C-387/97, *Komisija/Grčija*, ZOdl. 2000, str. I-5047; z dne 23. novembra 2003 v zadevi C-278/01, *Komisija/Španija*, ZOdl. 2003, str. I-14141; in z dne 12. julija 2005 v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija* (še neobjavljeno v ZOdl.).

⁶ Glej predvsem sodbo v zadevi C-387/97, *Komisija/Grčija*, točke od 84 do 92.

vedno prilagoditi zadevnim okoliščinam, si Komisija pridržuje pravico, da uporabi svojo pravico do presoje ter se oddalji od teh pravil in splošnih meril s podrobno utemeljitvijo, kadar je v posameznih zadevah to primerno, vključno z uporabo instrumenta pavšalnega zneska.

II. Splošna načela

6. Cilj kazni, in sicer zagotovitev učinkovite uporabe prava Skupnosti, mora vplivati na njeno določitev. Komisija meni, da mora ta določitev temeljiti na treh osnovnih merilih:

- *resnost kršitve,*
- *trajanje kršitve,*
- *potreba po zagotovitvi odvračilnega učinka same kazni, da se prepreči ponovne kršitve.*

7. Kazni, ki jih Komisija predlaga Sodišču, morajo biti za države članice predvidljive in izračunane v skladu z metodo, ki spoštuje načelo sorazmernosti ter hkrati načelo enakega obravnavanja med državami članicami. Prav tako je pomembno imeti jasno in enotno metodo, ker mora Komisija pred Sodiščem utemeljiti svojo določitev predlaganega zneska.

8. Z vidika učinkovitosti kazni je treba določiti ustrezne *zneske* za zagotovitev njenega *odvračilnega učinka*. Naložitev povsem simboličnih kazni bi temu instrumentu, ki dopolnjuje postopek za ugotavljanje kršitev, odvzela vsak koristen učinek in se ne bi skladala s končnim ciljem tega postopka, ki je zagotovitev polne uporabe prava Skupnosti.

9. Z vidika proračuna se denarna kazen in pavšalni znesek presojata v okviru „drugih prihodkov“ Skupnosti v smislu člena 269 Pogodbe ES in Sklepa Sveta 2000/597/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti⁷.

A. INSTRUMENT PAVŠALNEGA ZNESKA

10. Komisija je v svojem Sporočilu iz leta 1996 menila, da je „ob upoštevanju bistvenega cilja celotnega postopka za ugotavljanje kršitev, ki je čimprej doseči skladnost, ...naložitev denarne kazni najprimernejši instrument“.

Komisija je dodala, da „ne bo opustila možnosti, da zahteva naložitev pavšalnega zneska“. Toda od tedaj je bila njena praksa, da pri svojem sklicevanju na člen 228 sistematično zahteva naložitev denarnih kazni, ki jih je Sodišče potem izreklo in s tem potrdilo primernost instrumenta denarnih kazni.

10.1. Vendar, kakor kažejo izkušnje, se pogosto dogaja, da se države članice šele v poznejši fazi oziroma v zadnjem trenutku uskladijo s postopkom iz člena 228.

⁷ UL L 253, 7.10.2000, str. 42.

Komisija meni, da je treba v teh okoliščinah ponovno pregledati vprašanje denarnih kazni iz člena 228. Dejansko njena praksa temelji na tem, da Sodišču predlaga le plačilo denarnih kazni za neizvršitev po sodbi na podlagi člena 228, kar povzroča, da pozne zakonske ureditve pred to sodbo ne privedejo do nobene kazni in se zato ne preprečujejo učinkovito.

Če bi se omejili na denarno kazen in ne bi zahtevali plačila pavšalnega zneska, bi lahko to torej privedlo do sprejemanja dejstva, da lahko po ugotovitvi Sodišča o neizpolnitvi obveznosti države članice ta država neovirano dopušča nadaljnji obstoj takega položaja. Toda Komisija meni, da vsaka dolgotrajna neizvršitev sodbe Sodišča sama po sebi pomeni resno kršitev načela zakonitosti in pravne varnosti v pravni skupnosti.

- 10.2. Sodišče je v zadevi C-304/02, *Komisija proti Franciji*, potrdilo, da se lahko dve vrsti denarnih sankcij (denarna kazen in pavšalni znesek) za isto kršitev seštevata, in je ta postopek prvič izvedlo.
- 10.3. Ob upoštevanju navedenega bo Komisija odslej v svojih zahtevkih na Sodišču na podlagi člena 228 navedla
 - denarne kazni na dan za zamudo po izrečeni sodbi v skladu s členom 228 ter
 - plačilo pavšalnega zneska, ki kaznuje nadaljevanje kršitve med prvo sodbo o neizpolnitvi obveznosti in sodbo, izrečeno v skladu s členom 228.
- 10.4. Enakopravno obravnavanje držav članic se najbolje zagotovi s predlogom pavšalnega zneska in denarne kazni na podlagi vnaprej določene in nepristranske metode, ki ureja izračun predlaganih kazni. Ta sistematični in nepristranski pristop, ki od leta 1996 ureja prakso Komisije in Sodišča, kar zadeva predlog in določitev denarnih kazni na podlagi člena 228 ES, je dokazal svojo učinkovitost in pravičnost. Uporaba pavšalnega zneska mora logično slediti enakemu pristopu.
- 10.5. Poleg tega Komisija ne izključuje predloga plačila enega samega pavšalnega zneska v zelo izjemnih primerih⁸.
11. Logična posledica novega pristopa glede pavšalnega zneska je, da v primeru, ko država članica zakonsko uredi kršitev po vložitvi tožbe na Sodišču in pred sodbo, izrečeno na podlagi člena 228, Komisija tako samo zaradi tega ne bo več odstopila od postopka. Sodišče, ki ne bi moglo sprejeti odločitve o denarni kazni, ta bi bila namreč odslej brezpredmetna, bi lahko vseeno naložilo pavšalni znesek, ki kaznuje trajanje kršitve do zakonske ureditve, kajti ta vidik spora ni postal brezpredmeten. Komisija pa si bo sicer prizadevala nemudoma obvestiti Sodišče o vsaki nastali zakonski ureditvi, ne glede na fazo sodnega postopka; tako bo storila tudi, ko država članica po sodbi, izrečeni na podlagi člena 228, upošteva to sodbo in ko se obveznost plačila denarne kazni zato preneha.

⁸ Ta pristop bi se lahko na primer izkazal kot ustrezen izjemoma v ponovljenih primerih „ugotovljenih“ kršitev ali če je država članica nedvomno izpolnila vse potrebne ukrepe za upoštevanje sodbe, vendar je vsekakor potreben določen čas preden bo zahtevani rezultat dosežen.

12. Rezultat, ki ga Komisija pričakuje od te spremembe sistema kazni, je, da bodo države članice hitreje zakonsko uredile kršitve in bo tako na Sodišču vloženi manj tožb na podlagi člena 228.

B. NAČELO SORAZMERNOSTI

13. V nedavni sodni praksi izhajajo iz načela sorazmernosti določene posledice. Sodišče je v zadevah C-387/97, *Komisija proti Grčiji*, in C-278/01, *Komisija proti Španiji*, potrdilo, da je treba denarno kazen prilagoditi okoliščinam ter jo narediti sorazmerno z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti in plačilno zmožnostjo zadevne države članice⁹. Komisija v vsaki zadevi natančno prouči, kako najbolje upoštevati ta načela, kadar pripravlja sistem kazni, ki ga bo predlagala Sodišču. Predvsem zadeva C-278/01, *Komisija proti Španiji*, kaže, da je treba pri sistemu kazni v ustrezni meri vnaprej upoštevati morebitno spremembo okoliščin.

S tega vidika lahko iz načela sorazmernosti izhajajo štiri posledice in, natančneje, iz načela kazni, prilagojenih okoliščinam:

- 13.1. Prvič, Komisija bo v zadevah, v katere je vključenih več pritožb in v katerih meni, da obstajajo lahko dostopne, jasne in nepristranske podlage, ki omogočajo ločeno ocenjevanje teh pritožb brez ogrožanja cilja postopka po členu 228, predlagala ločeno kazen za vsako pritožbo, ne da bi to ločevanje vodilo do povečanja celotnega obsega predlaganih kazni v primerjavi s prejšnjo prakso. Tak pristop pomeni celo, da se bo celotni obseg kazni zmanjševal sorazmerno z izvrševanjem delov sodb v državi članici, in sicer od ene pritožbe do druge.
- 13.2. Drugič, obstajajo situacije kršitev, kot je tista, značilna za zadevo C-278/01, *Komisija proti Španiji*, ki je zadevala standarde kakovosti kopalnih voda, določene z Direktivo 76/160/EGS, v tej zadevi, kakor je ugotovilo Sodišče, je „za države članice izjemno težko doseči izvrševanje Direktive v celoti“ in „obstaja možnost, da toženi državi članici uspe znatno povečati stopnjo izvrševanja Direktive, ne da bi jo v kratkem roku izvršila v celoti“. V teh okoliščinah, kakor je izjavilo Sodišče: „kazen, ki ne bi upoštevala napredka, ki bi ga morebiti dosegla država članica pri izpolnitvi svojih obveznosti, ne bi bila niti okoliščinam prilagojena niti sorazmerna z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti“¹⁰.

V nekaterih situacijah kršitev, primerljivih z neizvajanjem Direktive 76/160/EGS – za to direktivo je značilna obveznost, temelječa povsem na rezultatu – v katerih je mehanizem, ki se brez težav uporablja za matematično prilagoditev kazni v skladu z doseženim napredkom v smislu skladnosti, bo Komisija Sodišču tudi predlagala tak mehanizem. Poleg tega bo v vsaki posamezni zadevi proučevala če, in če je, v kolikšni meri, je upravičeno predlagati podoben prilagoditveni mehanizem, ki se brez težav uporablja, v drugih situacijah kršitev.

- 13.3. Tretjič, zadevi C-278/01, *Komisija proti Španiji*, in C-304/02, *Komisija proti Franciji*, kažeta, da bo morebiti treba posebnim okoliščinam prilagoditi priporočen časovni okvir za presojo obstoja neskladnosti po drugi sodbi in za določitev, kdaj bo

⁹ Glej sodbo v zadevi C-387/97, *Komisija/Grčija*, točka 90, in sodbo v zadevi C-278/01, *Komisija/Španija*, točka 41.

¹⁰ Glej točke od 47 do 52 sodbe v zadevi C-278/01, *Komisija/Španija*.

zapadla denarna kazen¹¹. Kadar se stopnja izvrševanja lahko presodi le po rednih intervalih, se je treba izogibati situaciji, v kateri se denarne kazni še naprej kopičijo med obdobji, v katerih se kršitev dejansko preneha, toda v katerih njeno prenehanje še ni bilo ugotovljeno. Čeprav bo Komisija praviloma še naprej predlagala dnevne denarne kazni, bo v navedenih primerih predlagala uporabo drugačnega priporočenega časovnega okvira, na primer obdobje šestih mesecev ali enega leta. Ustrezni priporočeni časovni okvir bo odvisen od metode preverjanja skladnosti, določene v ustreznem pravu.

- 13.4. Četrtič, v posebnih okoliščinah je prav tako upravičeno predvideti odložitev denarne kazni. Na primer v nekaterih primerih nepravilne uporabe je treba predvideti, da lahko država članica v določenem trenutku potrdi, da so bili sprejeti vsi potrebni ukrepi. Potreben je določen čas, da se v sodelovanju med državo članico in Komisijo preveri in potrdi učinkovitost teh ukrepov¹². Poleg tega je država članica, v izjemnih primerih, lahko že sprejela vse potrebne ukrepe za upoštevanje sodbe, a je neizogibno potrebnega še nekaj časa preden bo rezultat dosežen. V podobnih primerih bi bilo morebiti koristno, da Sodišče v svoji sodbi na podlagi člena 228 opredeli pogoje odložitve, vključno z možnostjo Komisije za izvedbo potrebnih preverjanj, da določi, če so pogoji za začetek in konec odložitve izpolnjeni. Komisija bi lahko po potrebi v ta namen Sodišču predložila predloge.

III. Določitev višine denarne kazni

14. Denarna kazen, ki jo mora plačati država članica, je vsota, izračunana načeloma za vsak dan zamude – ne glede na drug priporočen časovni okvir v nekaterih zadevah (gl. točko 13.3.) – s katero se kaznuje neizvršitev sodbe Sodišča ob upoštevanju, da ta denarna kazen teče od dneva, ko je Sodišče obdolženi državi članici vročilo drugo sodbo, do dneva, ko ta država preneha s kršitvijo.

Znesek dnevne denarne kazni se izračuna na naslednji način:

- enotna pavšalna osnova se pomnoži s koeficientom resnosti in koeficientom trajanja;
- dobljeni rezultat se pomnoži s fiksnim faktorjem za državo (faktor „n“), ob upoštevanju plačilne zmožnosti države članice ter števila glasov, ki jih ima v Svetu.

A. DOLOČITEV ENOTNE PAVŠALNE OSNOVE

15. Enotna pavšalna osnova je opredeljena kot osnovni določeni znesek, s katerim se bodo uporabljali množitelji. Kaznuje kršitev načela zakonitosti in nespoštovanje sodb Sodišča, ki se uporablja za vse zadeve v zvezi s členom 228. Enotna pavšalna osnova je bila določena tako, da:

¹¹ Glej točke od 43 do 46 sodbe v zadevi C-278/01, *Komisija/Španija*, in točke od 111 do 112 sodbe v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija*.

¹² Na primer država članica, ki je obsojena, da je dopustila poslabšanje pomembnega naravnega območja zaradi izsuševanja, lahko izvede infrastrukturna dela z namenom ponovne vzpostavitve ekološko potrebnih hidroloških pogojev. Lahko bo potrebno obdobje nadzorovanja, da se določi, če so bila dela uspešna pri odstranitvi povzročene škode.

- Komisija ohrani veliko stopnjo diskrecijske pravice pri uporabi koeficienta resnosti,
- je znesek razumen, da je sprejemljiv za vse države članice,
- mora biti znesek, pomnožen s koeficientom resnosti, dovolj visok za zagotovitev zadostnega pritiska na katero koli obdolženo državo članico.

Znesek je določen v višini **600** EUR na dan¹³.

B. UPORABA KOEFICIENTA RESNOSTI

16. Kršitev, ki ustreza neizvršitvi sodbe, je vedno nedvomno resna. Toda Komisija bo za posebne potrebe določitve zneska denarne sankcije upoštevala tudi dve merili, tesno povezani z osnovno kršitvijo, ki sta povzročili neizvršitev sodbe, in sicer *pomen določb Skupnosti, ki so bile kršene*, ter *posledice te kršitve za splošne in posamezne interese*.
- 16.1. Da bi ocenila *pomen določb Skupnosti, ki so bile kršene*, bo Komisija bolj upoštevala naravo in obseg teh določb ne pa hierarhičnega položaja predpisa, katerega neizvajanje je bilo ugotovljeno. Tako je treba na primer kršitev načela prepovedi razlikovanja vedno obravnavati kot zelo resno, pa naj kršitev izhaja iz prekršitve načela, ki ga je vzpostavila sama Pogodba, ali iz prekršitve tega načela, kakor je določen v uredbi ali direktivi. Na splošno je treba nespoštovanje temeljnih pravic in štirih temeljnih svoboščin, ki jih potrjuje pogodba, obravnavati kot resno ter denarno kazen prilagoditi tej resnosti.
- 16.2. Poleg tega je treba, kadar je to primerno, upoštevati dejstvo, da je sodba Sodišča, ki je država članica ni upoštevala, del ustaljene sodne prakse (na primer kadar ta sodba o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti sledi podobni sodbi, izrečeni v postopku predhodnega odločanja). Jasnost (ali dvoumna oziroma nejasna narava) kršenega pravila je lahko odločilen dejavnik¹⁴.
- 16.3. Nazadnje bo treba, kadar je to primerno, upoštevati okoliščino, da je lahko država članica za upoštevanje sodbe sprejela ukrepe, ki jih sama obravnava kot zadovoljive, Komisiji pa se zdijo nezadovoljivi, kar je položaj, ki se razlikuje od tistega, v katerem država članica ne sprejme nobenega ukrepa. Dejansko v tem zadnjem primeru ni skoraj nobenega dvoma, da je država članica kršila člen 228(1). Pomanjkanje lojalnega sodelovanja s Komisijo v postopku iz prvega pododstavka člena 228(2), prav tako pomeni obteževalno okoliščino¹⁵. Nasprotno pa je treba med olajševalnimi dejavniki, kadar je to primerno, upoštevati dejstvo, da se ob izvršitvi sodbe pojavljajo realna vprašanja glede

¹³ Enotna pavšalna osnova v višini 500 EUR, objavljena leta 1997, je bila indeksirana v skladu z deflatorjem BDP in zaokrožena. Komisija bo vsake tri leta to pavšalno osnovo prilagodila inflaciji.

¹⁴ Delovanje države članice v nasprotju z jasnim predpisom ali dobro ustaljeno sodno prakso Sodišča pomeni resnejšo kršitev, kot je delovanje tiste države, ki uporablja nenatančen in kompleksen predpis Skupnosti, ki ni bil nikoli predložen Sodišču v razlago ali presojo veljavnosti. V zvezi s tem glej sodno prakso Sodišča glede odgovornosti držav članic za kršitev prava Skupnosti in predvsem sodbo Sodišča z dne 26. marca 1996 v zadevi C-392/93 *British Telecommunications* ZOdl. 1996, str. I-1631.

¹⁵ Glej točko 92 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Geelhoeda v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija*.

razlage ali da obstajajo bistvene posebne težave za njeno izvršitev v kratkem roku.

16.4. *Učinke kršitev na splošne in posamezne interese* bi bilo treba oceniti po posameznih zadevah. Kot primer lahko navedemo naslednje elemente:

- izgubo lastnih sredstev za Skupnost,
- posledico kršitve na delovanje Skupnosti,
- resno ali nepopravljivo škodo, povzročeno človeškemu zdravju ali okolju,
- gospodarsko ali negospodarsko škodo, ki so jo utrpeli posamezniki in gospodarski subjekti, vključno z njeno nesnovno razsežnostjo, kot je osebni razvoj,
- finančne zneske, povezane s kršitvijo,
- morebitno finančno korist, ki jo ima država članica zaradi neupoštevanja sodbe Sodišča,
- relativno pomembnost kršitve z upoštevanjem prometa ali dodane vrednosti zadevnega gospodarskega sektorja v zadevni državi članici,
- obseg prebivalstva, ki je bilo prizadeto zaradi kršitve (če kršitev ne zadeva celotne zadevne države članice, bi jo lahko obravnavali kot manj resno),
- odgovornost Skupnosti do tretjih držav,
- dejstvo, da je kršitev enkratna ali da gre za primer ponavljajoče se kršitve (na primer zamuda, ki se ponavlja pri prenosu direktiv v določenem sektorju).

16.5. Z upoštevanjem *interesov posameznikov* za izračun zneska kazni pa Komisija sicer noče povrniti škode in izgub, ki so jih utrpele žrtve te kršitve, saj se taka povrnitev lahko izvrši le na podlagi postopkov pred nacionalnimi sodišči. Komisija hoče z uporabo tega merila zagotoviti upoštevanje *učinkov kršitev na posameznike in gospodarske subjekte*; tako učinki na primer niso enaki, če kršitev zadeva posebni primer nepravilne uporabe (nepriznanje diplome) ali neizvršitev prenosa direktive o vzajemnem priznavanju diplom, ki bi škodovala interesom celotne stroke.

16.6. Resnost kršitve vpliva na osnovni pavšalni znesek koeficienta, katerega najnižja vrednost je 1 in najvišja 20.

C. UPORABA KOEFICIENTA TRAJANJA

17. Kar zadeva izračun denarne kazni, je trajanje, ki se upošteva, trajanje kršitve od prve sodbe Sodišča do trenutka, v katerem se Komisija odloči predložiti zadevo Sodišču. To trajanje se bo izrazilo v obliki množitelja pavšalnega zneska z enotno osnovo.

Trajanje kršitve poveča osnovni pavšalni znesek z množiteljem, katerega najnižja vrednost je 1 in najvišja 3, in ki se izračuna po vrednosti 0,10 na mesec od datuma, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 226¹⁶.

Sodišče je potrdilo, da je treba trajanje kršitve upoštevati pri denarni kazni ter pri pavšalnem znesku glede na namen, značilen za obe vrsti kazni¹⁷.

D. UPOŠTEVANJE PLAČILNE ZMOŽNOSTI ZADEVNE DRŽAVE ČLANICE

18. Znesek denarne kazni mora zagotoviti, da je kazen sorazmerna in odvračilna hkrati.

Odvračilni učinek kazni ima dva vidika. Kazen mora biti dovolj visoka, da:

- se država članica odloči, da bo zakonsko uredila svoj položaj in prenehala kršitev (biti mora torej višja od dobička, ki ga država članica ima od kršitve),
- država članica ne ponovi iste kršitve.

18.1. Odvračilni učinek se upošteva v obliki faktorja „n“, opredeljenega kot geometrično povprečje, ki po eni strani temelji na bruto domačem proizvodu (BDP) zadevne države članice in po drugi strani na ponderiranju glasov v Svetu¹⁸. Dejansko bomo ugotovili, da faktor „n“ združuje plačilno zmožnost vsake države – ki jo predstavlja njen BDP – in število glasov, ki jih ima ta država v Svetu. Formula, ki izhaja iz tega, omogoča, da dobimo razumni razpon od 0,36 do 25,40 med različnimi državami članicami.

¹⁶ Glej točke 81, 102 in 108 sodbe v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija*.

¹⁷ Glej točko 84 sodbe v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija*.

¹⁸ To povprečje se izračuna tako: faktor „n“ je geometrično povprečje, izračunano tako, da vzamemo kvadratni koren zmnožka dejavnikov, ki temeljijo na BDP držav članic in na ponderiranju glasov v Svetu. Dobimo naslednjo formulo:

$$\sqrt{\frac{BDP_n}{BDP_{Luks}} \times \frac{Glasovi_n}{Glasovi_{Luks}}}$$

v kateri je: BDP_n = BDP zadevne države članice, v milijonih EUR,

BDP_{Luks} = BDP Luksemburga,

$Glasovi_n$ = število glasov, ki jih ima država članica v Svetu v skladu s ponderiranjem, določenim v členu 205 Pogodbe,

$Glasovi_{Luks}$ = število glasov Luksemburga.

Izbira Luksemburga kot osnove za izračun nima nobenega vpliva na ustrezno stopnjo koeficientov za dve dani državi članici.

Ta faktor „n“ je:

Država članica	Posebni faktor N
Belgija	5,81
Češka	3,17
Danska	3,70
Nemčija	25,40
Estonija	0,58
Grčija	4,38
Španija	14,77
Francija	21,83
Irska	3,14
Italija	19,84
Ciper	0,70
Latvija	0,64
Litva	1,09
Luksemburg	1,00
Madžarska	3,01
Malta	0,36
Nizozemska	7,85
Avstrija	4,84
Poljska	7,22
Portugalska	4,04
Slovenija	1,01
Slovaška	1,45
Finska	3,24
Švedska	5,28
Združeno kraljestvo	21,99

- 18.2. Za izračun zneska dnevne denarne kazni, ki se uporablja za državo članico, je treba rezultat, dobljen z uporabo koeficientov resnosti in trajanja pri osnovnem pavšalnem znesku, pomnožiti s faktorjem „n“ (nespremenljiv) zadevne države članice. Komisija si kljub temu pridržuje pravico, da popravi ta faktor, če pride do pomembnih odstopanj od dejanskega stanja oziroma če se spremeni ponderiranje glasov v Svetu. V vsakem primeru bo napovedana rast BDP novih držav članic, ki bo sorazmerno precej visoka, Komisijo privedla do tega, da po treh letih popravi faktor „n“.

Tako določena metoda izračuna se lahko na kratko povzame v naslednji splošni formuli:

$$D_k = (\text{Podk} \times K_r \times K_t) \times n$$

v kateri je:

D_k = dnevna denarna kazen; Podk = pavšalna osnova „denarne kazni“; K_r = koeficient resnosti; K_t = koeficient trajanja; n = faktor, ki upošteva plačilno zmožnost obdolžene države članice.

IV. Določitev višine pavšalnega zneska

19. Da se bodo odvratilni učinek pavšalnega zneska ter načeli sorazmernosti in enakega obravnavanja popolnoma upoštevali, bo Komisija Sodišču predlagala metodo, ki vključuje:
- po eni strani določitev najnižjega fiksnega pavšalnega zneska in
 - po drugi strani način izračuna, usmerjen na dnevni znesek, pomnožen s številom dni trajanja kršitve, kar je torej zelo podobno načinu, ki ureja izračun denarne kazni; ta način izračuna se bo uporabljal takrat, ko bo rezultat presegal najnižji pavšalni znesek.
20. Komisija bo ob vložitvi sodbe pri Sodišču na podlagi člena 228 predlagala *vsaj* fiksni pavšalni znesek, določen za vsako državo članico v skladu z zgoraj navedenim faktorjem „n“ in to neodvisno od rezultata izračuna, opisanega v odstavkih od 21 do 24 spodaj.

Ta fiksna najnižja osnova izraža načelo, da vsak primer, ko država članica dolgotrajno ne izvrši sodbe Sodišča, neodvisno od vsake obteževalne okoliščine, sam po sebi pomeni kršitev načela zakonitosti v pravni skupnosti, ki zahteva pravo kazen. Poleg tega se s fiksno najnižjo osnovo izognemo povsem simboličnim zneskom, ki bi bili brez vsakega odvratilnega učinka in bi lahko oslabili, ne pa okrepili moč sodb Sodišča.

Najnižji pavšalni znesek je določen tako:

	(faktor n)	(najnižji pavšalni znesek ¹⁹)
Belgija	5,81	2 905 000
Češka	3,17	1 585 000
Danska	3,70	1 850 000
Nemčija	25,40	12 700 000
Estonija	0,58	290 000
Grčija	4,38	2 190 000
Španija	14,77	7 385 000
Francija	21,83	10 915 000
Irska	3,14	1 570 000
Italija	19,84	9 920 000
Ciper	0,70	350 000
Latvija	0,64	320 000
Litva	1,09	545 000
Luksemburg	1,00	500 000
Madžarska	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Nizozemska	7,85	3 925 000
Avstrija	4,84	2 420 000
Poljska	7,22	3 610 000
Portugalska	4,04	2 020 000
Slovenija	1,01	505 000
Slovaška	1,45	725 000
Finska	3,24	1 620 000
Švedska	5,28	2 640 000
Združeno kraljestvo	21,99	10 995 000

¹⁹ Komisija bo vsake tri leta ta najnižji pavšalni znesek prilagodila inflaciji.

21. Komisija pa bo sicer, le če bi bil najnižji pavšalni znesek presežen, Sodišču predlagala, da določi pavšalni znesek tako, da se *dnevni znesek* pomnoži s *številom dni trajanja kršitve* od dneva, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 226, do dneva, ko je bila kršitev zakonsko urejena, oziroma, če ni bila zakonsko urejena, do dneva, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 228.

Ta način izračuna se zdi združljiv s pojmom pavšalnega zneska, če je v trenutku naložitve te kazni, kar pomeni ob izreku sodbe, ta izračun mogoč in se Sodišče lahko torej izreče o fiksnem znesku.

22. Kot začetni rok je treba določiti dan prve sodbe. Dejansko izhaja iz sodbe v zadevi C-304/02, *Komisija proti Franciji*, da je trajanje kršitve, ki ga je treba upoštevati pri določitvi kazni, obdobje, ki je preteklo od prve sodbe²⁰. Sicer pa je treba izvrševanje sodbe o neizpolnitvi obveznosti v skladu s sodno prakso „*začeti takoj in jo končati v najkrajšem možnem roku*“²¹. Komisija mora državi članici seveda pustiti zadosti dolg rok, krajši ali daljši glede na zadevo, da konča izvršitev, preden poda obrazloženo mnenje na podlagi člena 228 ES, če ne lahko Sodišče zavrne njeno naknadno tožbo²². Vendar, če je bil tak razumen rok državi članici odobren in se po preteku tega roka izkaže, da izvršitev kljub temu ni končana, je treba državo članico obravnavati, kot da svoje obveznosti, da bi takoj začela izvrševati to sodbo in jo čimprej končala, ni izpolnila od prve sodbe.

23. Metoda izračuna *dnevnega zneska* za določitev pavšalnega zneska bo v veliki meri podobna metodi za določitev denarne kazni, kar pomeni:

- pomnožitev enotne pavšalne osnove s koeficientom resnosti;
- dobljeni rezultat se pomnoži s fiksnim faktorjem za državo (faktor „n“), ob upoštevanju plačilne zmožnosti države članice ter števila glasov, ki jih ima v Svetu.

- 23.1. Komisija bo za izračun pavšalnega zneska uporabljala isti koeficient resnosti in isti fiksni faktor „n“ kakor v okviru denarne kazni.

- 23.2. Toda pri pavšalnem znesku bo izhajala iz nižje enotne osnove, kakor je tista, ki se uporablja v zvezi z denarnimi kaznimi. Dejansko se zdi pravično, da je dnevni znesek denarne kazni višji od pavšalnega zneska, saj je ravnanje države članice kršiteljice bolj kaznivo, ko se izreče sodba na podlagi člena 228, če kljub dvema zaporednima sodbama Sodišča ne preneha kršitve.

Pavšalna osnova za pavšalni znesek je določena v višini 200 EUR²³ na dan, kar ustreza tretjini enotne osnove za denarne kazni.

- 23.3. Za razliko od izračuna denarne kazni se tu ne uporablja koeficient trajanja, saj se trajanje kršitve že upošteva s pomnožitvijo dnevnega zneska s številom dni, v katerih se obveznost ni izpolnila.

²⁰ Glej točke 81, 102 in 108 sodbe v zadevi C-304/02, *Komisija/Francija*.

²¹ Glej točko 82 sodbe v zadevi C-387/97, *Komisija/Grčija*, z navedbo prejšnje sodne prakse.

²² Glej točke od 27 do 31 sodbe v zadevi C-278/01, *Komisija/Španija*.

²³ Komisija bo vsake tri leta to pavšalno osnovo prilagodila inflaciji.

24. Ob upoštevanju zgoraj navedenega se metoda za izračun tako določenega pavšalnega zneska na kratko povzame z naslednjo splošno formulo:

$$Pz = Popz \times Kr \times n \times dn$$

v kateri je:

Pz = pavšalni znesek; Popz = pavšalna osnova „pavšalnega zneska“; Kr = koeficient resnosti; n = faktor, ki upošteva plačilno zmožnost obdolžene države članice; dn = število dni trajanja kršitve.

V. Prehodno pravilo

25. Komisija bo uporabljala pravila in merila, predstavljena v tem sporočilu pri vseh odločitvah, da predloži Sodišču zadeve na podlagi člena 228 ES, od 1. januarja 2006.
26. Vendar pa bo Komisija začasno v primerih, ko države članice v letu 2006 zakonsko uredijo svoje neizpolnjene obveznosti, še naprej v skladu s sedanjo prakso umikala pritožbe na Sodišču na podlagi člena 228 ES. To bo državam članicam omogočilo, da pravočasno prilagodijo svoje prihodnje ravnanje novi politiki Komisije.