

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 341.645.2:341.638(4-672EU)

Српска политичка мисао

број 2/2017.

Прегледни
рад

год. 24. vol. 56.
стр. 243-261.

Зоран Радивојевић

Правни факултет, Универзитет у Нишу

Небојша Раичевић

Правни факултет, Универзитет у Нишу

САНКЦИОНИСАЊЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ ЗБОГ НЕИЗВРШЕЊА ПРЕСУДА СУДА ПРАВДЕ И НЕОБАВЕШТАВАЊА О СПРОВОЂЕЊУ ДИРЕКТИВА*

Сажетак

Предмет истраживања у раду су санкције које Суд правде на основу чл. 260 УФЕУ може изрећи државама чланицама у случају неизвршења пресуда или необавештавања Комисије о мерама за имплементацију директива донетих у законодавном поступку. Аутори прво анализирају поступке предвиђене ставовима 2 и 3 наведеног члана и указују на дилеме које се јављају приликом њихове примене. Након тога, пажњу усмеравају на саме новчане санкције које Суд може наметнути уколико утврди да је држава заиста прекршила право ЕУ. Том приликом објашњавају разлику између пенала и паушалне суме, као и критеријуме за утврђивање износа

* Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС.

тих санкција. Аутори закључују да механизам санкционисања из чл. 260 УФЕУ свакако доприноси бољој примени права ЕУ, али има и неке нејасноће које Суд правде у будућности мора отклонити.

Кључне речи: члан 260 УФЕУ, Суд правде, Комисија, неизвршење пресуде, необавештавање о спровођењу директива, пенали, паушални износ

1. УВОД

Комунитарно право првобитно није предвиђало новчано кажњавање држава због неизвршења пресуде Суда правде (даље: Суд). Тек са Уговором из Мастрихта¹⁾ уведена је могућност санкционисања држава по овом основу, чиме тај механизам добија „зубе“.²⁾ Уговори из Амстердама и Нице нису ништа променили у том погледу,³⁾ док Лисабонски уговор (даље: ЛУ) доноси две значајне новине. Најпре, њиме се поједностављује поступак санкционисања у случају неизвршења пресуда, а затим уводи и потпуно нов поступак за изрицање санкција у случају необавештавања о предузетим мерама за спровођење директива.

Први поступак, прописан ставом 2 чл. 260 Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ), постаје бржи и једноставнији укидањем раније обавезе Комисије да упути образложено мишљење држави која наводно није извршила пресуду. Други поступак, уведен новим ставом 3 овог члана, има за циљ да санкционише државе због необавештавања о мерама за спровођење директива које у пракси представља најчешћи облик кршења права ЕУ.

Имајући у виду овакву структуру наведене одредбе ЛУ, први део чланка посвећен је процедури у случајевима када држава није извршила пресуду. Након тога, анализира се поступак у ситуацијама необавештавања Комисије о националним мерама за спровођење директиве усвојене у законодавном поступку, док се у последњем делу рада разматрају санкције против држава чланица.

1) Чл. 171 Уговора о Европској заједници (даље: УЕЗ).

2) Tamara Čapeta, „Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora“, u zborniku: *Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor* (priredili: Sinaša Rodin, Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang), Narodne novine, Zagreb, 2009, стр. 116.

3) Чл. 228 УЕЗ.

2. ПОСТУПАК У СЛУЧАЈУ НЕИЗВРШЕЊА ПРЕСУДЕ

Поступак предвиђен чл. 260(2) УФЕУ најчешће се примењује због неизвршења пресуда донетих на основу чл. 258 УФЕУ, али се може применити и код неизвршења пресуда које је Суд донео на основу чл. 108(2), 114(9), 259, 271 и 348 УФЕУ. Овај поступак састоји се од предсудске (административне) и судске фазе. У предсудској фази Комисија шаље формално обавештење држави чланици која наводно није извршила пресуду Суда,⁴⁾ прецизирајући делове пресуде који нису испоштовани. ЛУ је укинуо обавезу Комисије да у овој фази држави шаље образложено мишљење, чиме је значајно скратио и убрзао процедуру.

Држава у административној фази има могућност да се изјасни о наводима Комисије и изнесе аргументе којима те наводе оспорава. У овој фази држави се пружа још једна шанса да отклони повреду права ЕУ, а ако сматра да повреда не постоји, онда јој се омогућава одбрана од навода Комисије.⁵⁾ У формалном обавештењу Комисија мора одредити разуман рок за извршење пресуде,⁶⁾ јер у супротном Суд може одбити њен тужбени захтев.⁷⁾

Уколико административна фаза не доведе до решења спора, чл. 260(2) овлашћује Комисију да случај изнесе пред Суд, чиме отпочиње судска фаза. У тој новој тужби Комисија тражи од Суда да утврди да држава није извршила ранију пресуду, истовремено захтевајући да јој због тог пропуста наметне плаћање финансијских санкција у виду пенала или паушалног износа. Треба рећи да Комисија није обавезна да покрене тај нови судски поступак, већ има пуну дискрецију у том погледу.⁸⁾ Међутим, уколико одлучи да поднесе тужбу, Комисија мора предложити износ новчаних санкција, или макар једне од њих. Употребљени израз „мора“ (енг. „*must*“) у

4) У пракси, пре овог формалног корака, Комисија са државом води неформалне преговоре ради усаглашавања ставова о наводном неизвршењу пресуде и мерама за отклањање таквог стања; (Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић-Пређић, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Пунта, Ниш, 2016, стр. 162).

5) C-456/03, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2005:388, §36.

6) Pal Wenneras, „Sanctions against Member States Under Article 260 TFEU: Alive, But Not Kicking?“, *Common Market Law Review*, Leiden University, Leiden, No. 1/2012, стр. 148.

7) C-278/01, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:635, §27-31.

8) На жалост, остваривање те дискреције није увек засновано само на правним околностима датог случаја, већ значајну улогу играју и политички фактори; Brian Jack, “Enforcing Member States Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties”, *Journal of Environmental Law*, OUP, Oxford, No. 1/2011, стр. 79.

чл. 260(2) има императивни карактер, што Комисију лишава дискреционих овлашћења по том питању.⁹⁾

Чл. 260(2) не прописује рок за подношење тужбе. Међутим, као и код чл. 258, од Комисије се очекује да не одуговлачи превише са подношењем тужбе како не би умањила могућност државе да побија аргументе Комисије и тиме оствари право на одбрану.

Суд третира поступак установљен чланом 260(2) као „специјалну судску процедуру за извршење пресуда“,¹⁰⁾ услед чега овде треба у потпуности применити све опште принципе установљене приликом примене чл. 258.¹¹⁾ Најпре, мора постојати идентитет захтева у административној и судској фази, што значи да „Комисија у тужби не може проширити предмет спора изношењем захтева који нису постојали у образложеном мишљењу (сада у формалном обавештењу Комисије – прим. аутора)“.¹²⁾

Друго, Комисија на основу чл. 260(2) може тужити државу само за неизвршење оних обавеза констатованих у пресуди донетој на основу чл. 258 УФЕУ.¹³⁾ Међутим, уколико је у тој пресуди утврђено постојање општег и упорног кршења правила ЕУ од стране државе чланице, Комисија се у новој тужби не мора ограничити само на конкретно поменуте повреде у првобитној пресуди, већ може навести и друге повреде „обухваћене генералним и упорним пропуштањем испуњења обавеза“.¹⁴⁾

На крају, терет доказивања у поступку према чл. 260(2) лежи на Комисији, тако да она мора доказати своје тврдње, као што то чини и код свих осталих повреда за које оптужује државе чланице.¹⁵⁾ Комисија током поступка мора обезбедити потребне доказе како би Суд могао утврдити да држава заиста није извршила првобитну пресуду.¹⁶⁾ У противном, Суд ће одбити тужбени захтев Комисије.¹⁷⁾

9) Maria A. Theodossiou, “An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice Judgements: Article 228 E.C.”, *European Law Review*, Sweet&Maxwell, London, No. 1/2002, стр. 29.

10) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §92.

11) Luca Prete, Ben Smulders, “The Coming of Age of Infringement Proceedings”, *Common Market Law Review*, Leiden University, Leiden, No. 1/2010, стр. 49.

12) C-457/07, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2009:531, §56.

13) C-457/07, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2009:531, §47; C-95/12, *Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2013:676, §23.

14) C-196/13, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2014:2407, §33.

15) C-197/98, *Commission v Greece, Opinion*, ECLI:EU:C:1999:597, §23-24.

16) C-387/97, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2000:356, §73; C-369/07, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2009:428, §74.

17) C-457/07, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2009:531, §97-101.

Решавајући по тужби, Суд утврђује да ли је држава поступила по првобитној пресуди. Референтни датум за оцену да ли постоји кршење за сврху чл. 260(2) јесте „дан када истиче рок одређен у формалном обавештењу послатом на основу првог подстава чл. 260(2)“.¹⁸⁾ Уколико утврди да држава није испунила обавезу у том року, Суд јој може наметнути плаћање новчаних санкција. Део пресуде којим се утврђује да држава није извршила ранију одлуку Суда има декларативни карактер, док део којим се намећу санкције има конститутивни карактер јер се њиме за државе чланице уставно-обавеза плаћања тих износа.¹⁹⁾

3. ПОСТУПАК У СЛУЧАЈУ НЕОБАВЕШТАВАЊА О СПРОВОЂЕЊУ ДИРЕКТИВА

Код овог поступка више се не ради о неизвршењу пресуде, већ је у питању „обична“ повреда права ЕУ која се састоји у кршењу обавезе обавештавања о предузетим мерама за спровођење директиве. Увођење убрзаног поступка за ову врсту случајева оправдава се њиховом учесталашћу, будући да неспровођење или неодговарајуће спровођење у живот директива чини огромну већину повреда обавеза поводом којих Комисија подноси тужбе против држава чланица.²⁰⁾

За разлику од поступка у случају неизвршења претходне пресуде где се против државе подноси друга тужба, овде Комисија може већ приликом подношења прве тужбе затражити од Суда да чланици наложи плаћање паушалног износа или пенала које сматра одговарајућим у датим околностима. Према томе, обраћање Комисије Суду са захтевом за досуђивање финансијских санкција држави чланици могуће је одмах и без спровођења претходног поступка, будући да није условљено постојањем пресуде и њеним неизвршењем од стране те државе.²¹⁾

Друга разлика између ових поступака огледа се у томе што Комисија није дужна да предложи изрицање финансијских санк-

18) C-241/11, *Commission v Czech Republic*, ECLI:EU:C:2013:423, §23.

19) Alicja Sikora, „Financial Penalties for Non-execution of Judgments of the Court of Justice“, in: *Research Handbook on EU Institutional Law* (eds. Adam Lazowski, Steven Blockmans), Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2016, стр. 339, 342.

20) Зоран Радивојевић, „Постлисабонске новине у систему судске заштите Европске уније“, у зборнику: *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, 2016, стр. 35.

21) Koen Lenaerts, Ignace Maselis, Kathleen Gutman, *EU Procedural Law*, OUP, Oxford, 2014, стр. 209.

ција. Коришћење формулације „може, када то сматра прикладним“ значи овлашћење Комисије да покрене поступак пред Судом без предлога да држава буде санкционисана. У том погледу Комисија има дискреционо право да одлучи да ли ће од Суда тражити изрицање финансијских санкција држави која пропусти да је обавести о мерама за имплементацију директиве или ће, пак, користити редован поступак из чл. 258.

Иако доприноси убрзању поступка за санкционисање држава чланица, место нове одредбе у структури ЛУ није потпуно јасно. Према једном гледишту том одредбом се уводи механизам за санкционисање неизвршења пресуда којима је Суд установио да су државе повредиле обавезу обавештавања о мерама предузетим ради спровођења директива законодавног карактера.²²⁾ Будући да се ради о (не)извршењу посебне врсте пресуде којом Суд антиципира и санкционише последице необавештавања о спровођењу директиве, нова одредба представља само варијанту поступка из чл. 260 УФЕУ. По другом тумачењу, које прихвата већи број аутора,²³⁾ али и сама Комисија,²⁴⁾ овде се ради о потпуно новом механизму непосредног санкционисања држава чланица због пропуста у имплементацији директиве. Тај се механизам спроводи у оквиру стандардне процедуре поводом неизвршења обавеза из чл. 258, с том разликом што се Комисији допушта да у овом поступку поднесе допунски захтев и од Суда директно затражи изрицање финансијске санкције држави чланици која је повредила право ЕУ. Посматрано са тог становишта, право место нове одредбе је у чл. 258 УФЕУ који се односи на поступак у случају непоштовања обавеза држава чланица из права ЕУ.²⁵⁾

За примену поступка из чл. 260(3) неопходно је испуњење два услова: пропуст државе да нотификује мере за спровођење у живот директиве, и друго, да је у питању директива усвојена у законодавном поступку. У погледу првог услова, спорно је

22) Ricardo A. Garcia, „Lisbon and the Court of Justice of the European Union“, *Working Papers on European Law and Regional Integration*, No. 1/2010, стр. 18.

23) Ian Kilbey, „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)“, *European Law Review*, Sweet&Maxwell, London, No. 3/2010, стр. 383-384; Nils Wahl, Luca Prete, „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU“, *European Law Reporter*, Verlag radical brain S.A., Luxembourg, No. 6/2014 стр. 171-174.

24) Commission Communication, Implementation of Article 260(3) TFEU, SEC (2010), 1371 final (даље: Communication 2010), §6.

25) Nebojša Raičević, Sanja Đorđević Aleksovski, „The Control of Compliance with Judgments of the EU Court of Justice“, in: *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law*, (eds. Miroslav Lazić, Saša Knežević), Law Faculty, Niš, 2016, стр. 276, белешка бр.7.

када постоји повреда обавезе обавештавања. Сами оснивачки уговори нигде не предвиђају обавезу државе да нотификује мере за имплементацију директиве, већ је таква дужност обично прописана у завршном делу сваке директиве. То подразумева уношење материјалне садржине директиве у национално право и стварање законског и административног оквира неопходног за њену примену и спровођење.²⁶⁾

Следеће спорно питање тиче се самог појма необавештавања о мерама за спровођење директиве. Из самог текста уговора не може се закључити да ли се овде има у виду материјални пропуст (неспровођење директиве) или процедурално пропуштање (необавештавање о имплементационим мерама). У сваком случају повреда друге обавезе може да буде само допуна претходне и има једино за циљ да се олакша провера испуњења материјалне дужности.²⁷⁾ У супротном постојала би могућност да се досуди финансијска санкција држави која је суштински спровела директиву, али је једноставно пропустила да о томе обавести Комисију. Мало је вероватно да ће Суд само због процедуралног пропуста изрећи санкцију, а да притом не уђе у анализу материјалне обавезе.²⁸⁾ Много је реалније да ће се у том случају Суд одредити да у својој пресуди само констатује постојање пропуста државе без изрицања било какве санкције.

Према тумачењу Комисије, овај појам обухвата како потпуни пропуст државе, тако и делимично извршење те обавезе. Сматра се да у првој ситуацији држава није предузела никакве мере за имплементацију директиве, док делимична нотификација обухвата случајеве када мере не покривају целокупну територију државе чланице или су непотпуне јер се односе само на један део директиве.²⁹⁾

Међутим, изван домашаја ове одредбе остаје ситуација када држава чланица *prima facie* испуни своју обавезу обавештавања, али се касније по оцени Комисије покаже да мере имплементације нису одговарајуће и довољне за правилно уношење директиве у национално право. Како се о томе ништа не каже у ЛУ, Комисија у пракси користи својеврсни *bona fides* тест ради утврђивања да ли

26) Pal Wenneras, „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not Kicking“, нав. дело, стр. 166-167.

27) Nils Wahl, Luca Prete, „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU“, нав. дело, стр. 174.

28) Anthony Arnall, „The European Court of Justice after Lisbon“, in: *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (eds. Martin Trybus, Luca Rubini), Edward Elgar Publishing, Northampton, 2012, стр. 39-40.

29) Communication 2010, §19.

се повреда обавезе државе може оквалификовати као делимична нотификација или се, пак, ради о обавештавању о неправилној националној имплементацији директиве. У првом случају она спроводи поступак санкционисања државе по чл. 260(3), док у другом примењује редован поступак из чл. 258 УФЕУ.³⁰⁾

Различито поступање Комисије у овим случајевима предмет је критика у правној доктрини. Њему се најпре замера да повлачење линије разликовања између непотпуних мера и обавештавања о неадекватним мерама за спровођење директиве није нимало једноставно. Стога се сматра да је први услов за примену поступка из чл. 260(3) испуњен једино у случају потпуног пропуста државе да нотификује било коју националну меру ради спровођења директиве. Уколико је, пак, држава чланица извршила своју дужност обавештавања, питање да ли су мере имплементације потпуне и правилне може се решавати само у оквиру чл. 258 УФЕУ.³¹⁾ Пошто овде постоји спор између Комисије и државе чланице око довољности и адекватности донетих мера имплементације, изгледа да је за санкционисање потребно спровести стандардну процедуру.³²⁾

У погледу другог услова за примену чл. 260(3) потребно је да се неизвршење обавезе обавештавања односи на спровођење директиве усвојене у законодавном поступку. Изван његовог домаћаја налазе се директиве које немају законодавни карактер, без обзира на то да ли су донете као делегирани или имплементациони акти. Такве директиве не обавезују државе чланице да нотификују мере предузете ради уношења у национално право. Други разлог за њихово искључење из подручја примене овог члана је чињеница да, за разлику од директива законодавног карактера, оне по правилу немају већи утицај на приватне и јавне интересе.³³⁾

30) Pal Wenneras, „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not Kicking“, нав. дело, стр. 167-168.

31) Nils Wahl, Luca Prete, „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU“, нав. дело, стр. 177.

32) Szilárd Gáspár-Szilágyi, „What Constitutes „Failure to Notify“ National Measures?“, *European Public Law*, Institute of European Public Law, Hull, No. 2/2013, стр. 287.

33) Brian Jack, „Article 260 (2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?“, *European Law Journal*, Wiley, Chichester, No. 3/2013, стр. 407.

4. САНКЦИЈЕ ПРОТИВ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Иако су правила о санкцијама у ст. 2 и 3 члана 260 УФЕУ углавном иста, између њих ипак, постоје одређене разлике. На плану изрицања санкција због неизвршења пресуда створена је значајна судска пракса, док код необавештавања о имплементацији директива још увек нема ни једне пресуде, па треба очекивати аналогну примену постојеће јуриспруденције. У овом делу рада предмет анализе биће управо та правила и пракса, уз истицање разлика онде где оне постоје.

4.1. Врсте санкција

Уколико држава чланица не изврши ранију пресуду Суда или пропусти да пошаље обавештење о мерама за имплементацију директиве, Комисија може захтевати од Суда да тој држави одреди плаћање „паушалне суме или пенала“. Паушална сума је фиксни новчани износ који се плаћа једнократно. Пенали, пак, представљају новчани износ која се плаћа периодично почев од момента њиховог досуђења па све до отклањања повреде права ЕУ (извршења пресуде, односно слања обавештења о мерама за имплементацију директиве).

Комисија је код тужби због неизвршења пресуда у почетку од Суда искључиво тражила да држави одреди плаћање пенала, сматрајући да ће свакодневно повећање новчаног износа извршити на државу већи притисак да испоштује пресуду. Услед тога, Комисија је 1996.³⁴⁾ и 1997.³⁵⁾ г. донела само правила за израчунавање износа пенала, а не и паушалне суме.

Суд је на почетку уважавао захтеве Комисије и досуђивао једино плаћање пенала, али 2005. г. чини крупан заокрет и Француској одређује истовремено плаћање пенала и паушалне суме.³⁶⁾ Француска и 12 држава умешача снажно су се успротивиле изрицању обе санкције. Том приликом су наводиле да везник „или“ у чл. 228(2) има дисјунктивно значење, те да се две санкције између којих се он налази не могу кумулирати. Поред тога, сматрале су да је наметање обе санкције противно начелу које забрањује да неко

34) Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty, OJ EC, 1996, C 242/6 (даље: Memorandum 1996).

35) Method of Calculating the Penalty Payments Provided For Pursuant to Article 171 of the EC Treaty, OJ EC, 1997, C 63/2.

36) Одређено је да Француска плати 57.761.250 евра за сваки шестомесечни период закашњења, као и фиксни (паушални) износ од 20 милиона евра.

за исто понашање буде два пута кажњен. Такође, навеле су да је у недостатку смерница Комисије за израчунавање паушалне суме, наметање такве санкције од стране Суда противно начелу правне сигурности и транспарентности.³⁷⁾ Коначно изнеле су и аргумент да Суд не може наметнути санкцију коју Комисија није предложила јер би тиме деловао изван захтева странака (*extra petita*).³⁸⁾

Одбацујући све наведене аргументе, Суд је истакао да везник „или“ језички може подједнако бити тумачен у кумулативном и алтернативном значењу и да контекст и циљ чл. 228(2) захтевају да он буде тумачен у кумулативном значењу. Према мишљењу Суда, истовремена примена обе санкције није противна начелу *ne bis in idem* јер свака од њих има своју посебну функцију. Суд је затим истакао да непостојање смерница Комисије за израчунавање паушалног износа није препрека за изрицање те санкције, пошто „остваривање надлежности датих Суду чланом 228(2) није условљено усвајањем таквих правила од стране Комисије, која, у сваком случају, не могу обавезивати Суд“.³⁹⁾ На крају, Суд је одбацио и аргумент о деловању *extra petita*, уз образложење да је „поступак установљен чл. 228(2) УЕЗ посебан судски поступак, својствен комунитарном праву, који се не може поистоветити са грађанским поступком. Наметање пенала и/или паушалног износа нема за циљ надокнаду штете проузроковану од стране државе, већ да се путем економског притиска држава присили да оконча установљено кршење права“.⁴⁰⁾

Услед таквог става Суда, Комисија је исте године допунила своје смернице, утврдивши и начин обрачуна паушалне суме.⁴¹⁾ Од тада је Комисија приликом подношења тужби због неизвршења пресуда почела тражити кумулативно изрицање пенала и паушалног износа.

Суд је против држава које нису извршиле пресуде често изрицао обе санкције, правдајући то њиховим различитим циљевима. По његовом мишљењу, плаћање пенала има за циљ приморивање државе да што пре престане са кршењем права ЕУ, односно

37) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §78-79.

38) Исто, §88.

39) Исто, §84-85, 94-97.

40) Исто, §91.

41) Commission Communication, Application of Article 228 of the EC Treaty, SEC(2005) 1658 (даље: Communication 2005).

да изврши претходну пресуду⁴²⁾ (тзв. подстицајна функција).⁴³⁾ За разлику од тога, плаћање паушалног износа изриче се држави због штетних последица по јавни и приватне интересе проузрокованих њеним неизвршењем пресуде⁴⁴⁾ у циљу спречавања будућих сличних повреда права ЕУ (одвраћајућа функција).⁴⁵⁾

Док је Суд изрицао само пенале, државе су злоупотребљавале слабост те санкције, извршавајући пресуду тек пред сам крај судског поступка. У тој ситуацији Суд им није могао одредити плаћање пенала пошто је пресуда била извршена, тако да су државе остајале некажњене иако су више година касниле са извршењем пресуде. Од када је Суд почео да изриче паушалне износе, могућност наведене злоупотребе је отклоњена јер та санкција може бити изречена без обзира што је у тренутку доношења нове пресуда раније судска одлука извршена.

Полазећи од наведене праксе у примени ст. 2, Комисија је у Саопштењу о примени чл. 260(3) УФЕУ исправно констатовала да формулација тог члана „не искључује могућност комбинације обе врсте санкција у истој пресуди“⁴⁶⁾. Међутим, помало је изненађујући став Комисије да ће она уобичајено предлагати само плаћање пенала јер очекује да ће та санкција бити довољна за обезбеђење потпуног обавештавања о мерама за имплементацију директива.⁴⁷⁾ Изгледа да ранија негативна искуства код примене пенала због неизвршења пресуда нису била довољно поучна за Комисију.

У досадашњој пракси Комисија је истрајавала у том свом опредељењу, будући да је у свим случајевима који су изнети пред Суд сагласно чл. 260(3) захтевала изрицање пенала, а ни једном плаћање паушалног износа. Тужене државе редовно су у тим ситуацијама нотификовале имплементационе мере непосредно пре отварања усмене расправе пред Судом, тако да је Комисија због тога повлачила тужбене захтеве. Дакле, иако су у свим овим случајевима обавезе држава испуњене са великим закашњењем (тек у завршној фази судског поступка), Суд није имао могућност да им изрекне финансијске санкције.⁴⁸⁾

42) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §81.

43) C-304/02, *Commission v France, Opinion*, ECLI:EU:C:2004:274, §41.

44) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §81.

45) C-121/07, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2008:695, §69.

46) Commission Communication, Implementation of Article 260(3) TFEU, SEC (2010), 1371 final, §20.

47) Исто, §21.

48) Тренутно је пред Судом у току само један поступак на основу чл. 260(3) УФЕУ (C-683/15, *Commission v Poland*).

На крају треба рећи да према ст. 2 и 3 чл. 260 УФЕУ Суд није обавезан да држави изрекне санкције предложене од стране Комисије. То његово дискреционо право јасно произилази из формулација употребљених у тим ставовима, где се каже да Суд „може“ (енг. *may*) изрећи паушални износ или пенале, што значи да је он тај који коначно оцењује да ли држави треба наметнути санкције или не. Дакле, иако Комисија захтева изрицање пенала или паушалног износа, Суд, ценећи околности конкретног случаја, може одлучити да не изрекне ни једну од тих санкција.

4.2. Утврђивање износа санкција

Чл. 260 УФЕУ захтева од Комисије да у сваком предмету изнетом пред Суд „назначи паушалну суму или износ пенала који држава чланица треба платити“. При томе, оснивачки уговори нису прописали конкретне критеријуме за утврђивање тих износа, већ су оставили слободу Комисији да те суме одреди у складу са околностима сваког конкретног случаја.

Комисија је усвојила неколико саопштења у којима је утврдила правила за предлагања новчаних санкција, чиме је повећала објективност приликом предлагања тих санкција. Као што је напред речено, прва верзија је израђена 1996. и 1997. г., а данас важећа из 2005. г.,⁴⁹⁾ која је први пут ажурирана 2010. г., а потом сваке године. У свом Саопштењу о примени чл. 260(3) УФЕУ Комисија је истакла да ће се санкције за потребе тог члана израчунавати на основу смерница усвојених за примену чл. 260(2).

У наведеним документима Комисија је истакла да код одређивања пенала и паушалног износа узима у обзир три критеријума: 1) озбиљност повреде права ЕУ; 2) трајање те повреде; и, 3) потребу да новчана санкција оствари одвраћајуће дејство. Поред тога, у Саопштењу из 2005. г. наглашава се да санкције морају бити предвидиве и утврђене уз поштовање начела пропорционалности и једнаког третмана држава чланица.⁵⁰⁾ Уколико постоји понављање кршења права ЕУ или опасност да се то деси, новчане санкције мора да буду више, како би поништиле сваку економску корист коју држава чланица може остварити због таквог понашања.⁵¹⁾

Комисија је напред наведене опште критеријуме конкретизовала код утврђивања начина обрачуна ових двеју санкција. У Саопштењу из 2005. г. Комисија је сачинила математичке формуле

49) Communication 2005.

50) §6-7.

51) Memorandum 1996, §8.

за израчунавање пенала и паушалног износа, које су још увек у употреби.⁵²⁾

Треба рећи да приликом поступања на основу чл. 260(2) УФЕУ Суд има пуну слободу код одлучивања о врсти и износу санкција, тако да он није везан предлозима Комисије. Дакле, он може досудити већи или мањи износ од оног који је предложила Комисија, а може одлучити и да уопште не казни државу.

Суд је већ у првом случају истакао да он није везан предлогом Комисије наведеним у тужби, нити њеним смерницама за израчунавање пенала.⁵³⁾ У наредном случају Суд је потврдио тај свој став истакавши да „... предлози Комисије не могу обавезивати Суд, већ једино представљају корисне референтне тачке. Остварујући своју дискрецију, Суд је тај који одређује висину паушалне суме или пенала која одговара конкретним околностима и пропорционална је установљеној повреди и платежној способности државе“.⁵⁴⁾ У једној новијој пресуди Суд је истакао да су предлози Комисије „само смернице“ и да га они не обавезују.⁵⁵⁾

Приликом одређивања пенала Суд узима у обзир исте критеријуме које користи Комисија.⁵⁶⁾ Суд је код израчунавања пенала у неким случајевима примењивао формулу Комисије, док је у другима њихов износ утврђивао без позивања на ту формулу.⁵⁷⁾ Приликом примене наведених критеријума, Суд је нарочито водио рачуна о последицама повреде на јавни и приватне интересе и хитност потребе да држава изврши пресуду,⁵⁸⁾ утврђујући износ пенала тако да он буде пропорционалан установљеној повреди и платежној способности државе.⁵⁹⁾

52) Више о формулама и критеријумима које користи Комисија видети: Zoran Radivojević, Nebojša Raičević, „Financial Sanctions Against Member States for Infringement of EU Law“, in: *Procedural Aspects of EU Law* (eds. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Faculty of Law, Osijek, 2017, стр. 182-184.

53) C-387/97, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2000:356, §89.

54) C-278/01, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:635, §41.

55) C-533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659, §52.

56) C-533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659, §69; C-610/10, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2012:781, §119.

57) Brian Jack, „Article 260 (2) TFEU: An Effective Judicial procedure for the Enforcement of Judgements?“, нав. дело, стр. 409.

58) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §104; C-177/04, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2006:173, §62; C-70/06, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2008:3, §39.

59) C-369/07, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2009:428, §114; C496/09, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2011:740, §56; C533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659, §68; C374/11, *Commission v Ireland*, ECLI:EU:C:2012:827, §36.

Код утврђивања износа пенала, Суд је настојао да примени принцип пропорционалности, узимајући у обзир „напредак одговорне државе чланице остварен на плану извршења пресуде“.⁶⁰⁾ Полазећи од тога, Суд је сматрао да се мора уважити степен додашњег извршења пресуде и у складу са оствареним прогресом умањити износ пенала. На пример, Суд је Шпанији одредио износ годишњих пенала узимајући у обзир проценат области за купање које та држава још увек није довела у склад са европским параметрима,⁶¹⁾ док је Италији утврдио пенале пропорционално износу незаконито дате државне помоћи који није враћен.⁶²⁾

Суд је обично одређивао пенале на дневној основи. Међутим, у неким случајевима, Суд је користио другачије временске интервале (на пример, полугодишњи,⁶³⁾ или годишњи⁶⁴⁾) у ситуацијама када је процена извршења пресуде захтевала више времена, како би се избегло да чланица настави са плаћањем пенала током периода у ком повреда права фактички више не постоји, али то још увек није формално констатовано.⁶⁵⁾

Код утврђивања паушалног износа Суд узима у обзир последице повреде по јавни и приватне интересе, дужину трајања повреде,⁶⁶⁾ и понашање државе у поступку покренутом на основу чл. 260 УФЕУ.⁶⁷⁾ Међутим, у многим случајевима Суд није примењивао формулу Комисије, већ је потпуно аутономно одређивао паушални износ.⁶⁸⁾ У тим ситуацијама, Суд је једноставно одредио паушалну суму, наводећи да је она „правична“ и „фер“ у датим околностима, не дајући никаква додатна објашњења.⁶⁹⁾ Округле суме многих

60) C-278/01, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:635, §49-50.

61) Исто, §62.

62) C-496/09, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2011:740, §52.

63) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444.

64) C-278/01, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:635.

65) Communication 2005, §13.3.

66) C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444, §81.

67) C-610/10, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2012:781, §141.

68) То је исправан приступ Суда јер је према чл. 260 УФЕУ Комисија странка у поступку, исто као и тужена држава. Уколико би Суд увек прихватао методологију Комисије, као једне стране у поступку, то би нарушило принцип једнакости странака; Alexander Kornezov, “Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How To “Bridge the Gaps”, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York, No. 3/2014, стр. 299.

69) C-270/11, *Commission v Sweden*, ECLI:EU:C:2013:339, §59; C-241/11, §55; C-533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659 §62; C-576/11, *Commission v Luxembourg*, ECLI:EU:C:2013:773, §66.

паушалних износа⁷⁰⁾ показују да оне нису резултат математичких операција, већ резултат *ex aequo et bono* процене Суда.⁷¹⁾ У неколико случајева Суд је чак одредио паушални износ испод минимума предвиђеног смерницама Комисије.

Став 3 чл. 260 УФЕУ садржи значајно ограничење у погледу висине санкције коју Суд може изрећи. За разлику од става 2, он ограничава дискрециона овлашћења Суда, предвиђајући да санкције „не могу прећи износ који је утврдила Комисија“. То значи да Суд може наметнути само исти или нижи износ санкција од оног који је предложила Комисија, али не и већи.

Имајући у виду то ограничење, поставља се питање да ли Суд на основу чл. 260(3) УФЕУ може изрећи санкцију коју уопште није предложила Комисија. Неки теоретичари сматрају да Суд „не може наметнути ону врсту санкција која није тражена од стране Комисије“, ⁷²⁾ док други тврде да ништа у овом члану „не спречава Суд да размотри погодност наметања санкција које Комисија није захтевала“. ⁷³⁾ Чини се да формулација чл. 260(3) не допушта Суду изрицање санкција које нису предложене од стране Комисије. Уколико Суду на основу изричите одредбе није допуштено да досуди већи износ санкције од оног који је захтевала Комисија, утолико пре он не може бити овлашћен да досуди санкцију која уопште није предложена.

Постоји још једна разлика у односу на став 2 и она се тиче права Суда да у својој пресуди одреди датум настанка обавезе плаћања новчане санкције. На тај начин став 3 даје могућност Суду да одложи дејство пресуде и омогући држави да отпочне плаћање санкције у неком каснијем моменту. Ипак, то овлашћење није сасвим ново јер се сматра да Суд има инхерентно право да одложи и извршење своје пресуде донете на основу чл. 260(2) УФЕУ.⁷⁴⁾

70) На пример, 20 милиона евра (C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444); 3 милиона евра (C109/08, *Commission v Finland*, ECLI:EU:C:2013:880); 30 милиона евра (C-184/11, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2014:316); 10 милиона евра (C-533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659).

71) Alexander Kornezov, „Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How To “Bridge the Gaps”“, нав. дело, стр. 294.

72) Nils Wahl, Luca Prete, „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU“, нав. дело, стр. 185.

73) Pal Wenneras, „Making Effective Use of Article 260 TFEU“, Forthcoming in: *The Enforcement of EU law and Values* (eds. Andreas Jakab, Dimitry Kochenov), Internet, <https://ssrn.com/abstract=2821032>, 03/04/2017, стр. 19.

74) Steeve Peers, „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon“, *European Public Law*, Institute of European Public Law, Hull, No. 1/2012, стр. 47. Суд је искористио то прећутно овлашћење и одложио Грчкој плаћање пенала за месец дана (C-369/07, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2009:428).

5. ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Поступак санкционисања држава чланица предвиђен чл. 260 УФЕУ свакако доприноси бољој примени права ЕУ. Поред директног притиска на државе којима су санкције досуђене, овај механизам има значајно превентивно дејство на све остале чланице. Новине које доноси ЛУ дају још већи допринос остварењу тог циља. Изостављање обавезе упућивања образложеног мишљења у овом члану додатно убрзава досуђивање санкција због неизвршења пресуде, док нови став 3 чини далеко бржијим и једноставнијим поступак у случајевима када држава пропусти да обавести Комисију о предузетим националним мерама за спровођење директиве.

Кад је у питању ст. 2, постојећа судска пракса је углавном разрешила све недоумице око његове примене. Једино је остао нејасан начина израчунавања износа санкција. Непостојање обавезујућих правила у овој области доводи често до неслагања између Комисије и Суда по том питању, што свакако иде на уштрб правне сигурности и транспарентности.

Много више отворених питања постоји у вези ст. 3 због потпуног недостатка судске праксе у тој области. Из тих разлога могу се само претпоставити правци његове будуће примене. Готово је сигурно да ће Комисија врло брзо почети да истовремено предлаже плаћање пенала и паушалног износа, као што то већ ради код ст. 2 овог члана, како би спречила државе да избегавају било какву санкцију иако нису нотификовале имплементационе мере. Исто тако, са великом степеном вероватноће може се претпоставити да Суд неће често користити могућност одлагања извршења изречених санкција. Коначно, имајући у виду граматичко тумачење ст. 3, не треба очекивати да ће Суд изрицати оне санкције које није предложила Комисија.

ЛИТЕРАТУРА

- Радивојевић Зоран, Кнежевић-Предић Весна, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Пунта, Ниш, 2016.
- Радивојевић Зоран, „Постлисабонске новине у систему судске заштите Европске уније“, у зборнику: *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, 2016, стр. 19-40.
- Arnall Anthony, „The European Court of Justice after Lisbon“, in: *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (eds. Martin Trybus, Luca Rubini), Edward Elgar Publishing, Northampton, 2012, стр. 34-54.

- Čapeta Tamara, „Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora“, u zborniku: *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*; (priredili: Siniša Rodin, Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang), Narodne novine, Zagreb, 2009, стр. 89-140.
- Garcia A. Ricardo, „Lisbon and the Court of Justice of the European Union“, *Working Papers on European Law and Regional Integration*, No. 1/2010.
- Gáspár-Szilágyi Szilárd, „What Constitutes „Failure to Notify“ National Measures?“, *European Public Law*, Institute of European Public Law, Hull, No. 2/2013, стр. 281-294.
- Jack Brian, „Article 260 (2) TFEU: An Effective Judicial procedure for the Enforcement of Judgements?“, *European Law Journal*, Wiley, Chichester, No. 3/2013, стр. 404-421.
- Jack Brian, „Enforcing Member States Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties“, *Journal of Environmental Law*, OUP, Oxford, No. 1/2011, стр. 73-95.
- Kilbey Ian, „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)“, *European Law Review*, Sweet&Maxwell, London, No. 3/2010, стр. 370-386.
- Kornezov Alaxander, „Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How To “Bridge the Gaps”“, *Columbia Journal of European Law*, Columbia Law School, New York, No. 3/2014, стр. 283-307.
- Lenaerts Koen, Maselis Ignace, Gutman Kathleen, *EU Procedural Law*, OUP, Oxford, 2014.
- Peers Steeve, „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon“, *European Public Law*, Institute of European Public Law, Hull, No. 1/2012, стр. 33-64.
- Prete Luca, Smulders Ben, „The Coming of Age of Infringement Proceedings“, *Common Market Law Review*, Leiden University, Leiden, No. 1/2010, стр. 9-61.
- Radivojević Zoran, Raičević Nebojša, „Financial Sanctions against Member States for Infringement of EU Law“, in: *Procedural Aspects of EU Law* (eds. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Faculty of Law, Osijek, 2017, стр. 171-191.
- Raičević Nebojša, Đorđević Aleksovski Sanja, „The Control of Compliance with Judgments of the EU Court of Justice“, in: *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law*, (eds. Miroslav Lazić, Saša Knežević), Law Faculty, Niš, 2016, стр. 273-292.
- Sikora Alicja, „Financial Penalties for Non-execution of Judgments of the Court of Justice“, in: *Research Handbook on EU Institutional Law* (eds. Adam Lazowski, Steven Blockmans) Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2016, стр. 324-353.
- Theodossiou A. Maria, „An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice Judgements: Article 228 E.C.“, *European Law Review*, Sweet&Maxwell, London, No. 1/2002, стр. 25-46.

- Wahl Nils, Prete Luca, „Between Certainly, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU“, *European Law Reporter*, Verlag Radical Brain S.A., Luxembourg, No. 6/2014, стр. 170-189.
- Wenneras Pal, „Making Effective Use of Article 260 TFEU“, forthcoming in: *The Enforcement of EU law and Values* (eds. Andreas Jakab and Dimitry Kochenov), Internet, <https://ssrn.com/abstract=2821032>, 03/04/2017.
- Wenneras Pal, „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not Kicking“, *Common Market Law Review*, Leiden University, Leiden, No. 1/2012, стр. 145-176.

ПРОПИСИ И ПРАКСА

- C-109/13, *Commission v Finland*, ECLI:EU:C:2013:880.
- C-121/07, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2008:695.
- C-177/04, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2006:173.
- C-184/11, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2014:316.
- C-196/13, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2014:2407.
- C-197/98, *Commission v Greece, Opinion*, ECLI:EU:C:1999:597.
- C-241/11, *Commission v Czech Republic*, ECLI:EU:C:2013:423.
- C-270/11, *Commission v Sweden*, ECLI:EU:C:2013:339.
- C-278/01, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2003:635.
- C-304/02, *Commission v France*, ECLI:EU:C:2005:444.
- C-304/02, *Commission v France, Opinion*, ECLI:EU:C:2004:274.
- C-369/07, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2009:428.
- C-374/11, *Commission v Ireland*, ECLI:EU:C:2012:827.
- C-387/97, *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2000:356.
- C-456/03, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2005:388.
- C-457/07, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2009:531.
- C-496/09, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2011:740.
- C-533/11, *Commission v Belgium*, ECLI:EU:C:2013:659.
- C-576/11, *Commission v Luxembourg*, ECLI:EU:C:2013:773.
- C-610/10, *Commission v Spain*, ECLI:EU:C:2012:781.
- C-683/15, *Commission v Poland*.
- C-70/06, *Commission v Portugal*, ECLI:EU:C:2008:3.
- C-95/12, *Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2013:676.
- Commission Communication, Application of Article 228 of the EC Treaty, SEC(2005) 1658.
- Commission Communication, Implementation of Article 260(3) TFEU, SEC (2010), 1371 final.
- Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty, OJ EC, 1996, C 242/6.

Method of Calculating the Penalty Payments Provided For Pursuant to Article 171 of the EC Treaty, OJ EC, 1997, C 63/2.

Zoran Radivojevic, Nebojsa Raicevic

**SANCTIONING EU MEMBER STATES FOR
NON-ENFORCEMENT OF THE COURT
OF JUSTICE JUDGMENTS AND FAILURE
TO NOTIFY DIRECTIVES' IMPLEMENTATION
MEASURES**

Resume

The Lisbon Treaty sets out two procedures where the Court of Justice may impose financial sanctions on EU Member States which fail to comply with their obligations under EU law. The first procedure is laid down in Article 260(2) TFEU, concerning cases when a Member State has failed to comply with an earlier judgment of the Court. The second option is a new legal solution introduced by the Lisbon Treaty in Article 260(3), under which the Court may impose sanctions on a Member State that has failed to notify the Commission about the national measures for transposing a directive adopted under a legislative procedure. If the Court finds that the Commission's allegations are true, it may impose penalty payment or a lump sum. Pursuant to Article 260(2), the Court is free to determine the sanction amounts, whereas the penalty payment or lump sum imposed pursuant to Article 260(3) must not exceed the amount specified by the Commission.

Keywords: Article 260 TFEU, Court of Justice, Commission, non-compliance with the judgment, failure to notify directives implementation, penalty payment, lump sum

* Овај рад је примљен 28. априла 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2017. године.