Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

14 март 2024 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Директива (ЕС) 2018/1972 — Европейски кодекс за електронни съобщения — Липса на транспониране и на съобщаване на мерките за транспониране — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Осъдително искане за заплащане на еднократна сума и периодична имуществена санкция — Критерии за определяне на размера на санкцията“

По дело C-439/22

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС и член 260, параграф 3 ДФЕС на 5 юли 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана от U. Małecka, L. Malferrari, E. Manhaeve и J. Samnadda,

ищец,

срещу

Ирландия, представлявана от M. Browne, A. Joyce, M. Lane и D. O’Reilly, подпомагани от S. Brittain, BL,

ответник,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, изпълняващ функцията на председател на състава, S. Rodin и L. S. Rossi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

– да установи, че Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ОВ L 321, 2018 г., стр. 36), като не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с тази директива, и при всички случаи като не е съобщила тези разпоредби на Комисията,

– да осъди Ирландия за заплати на Комисията еднократна сума в размер на 5 544,9 евро на ден и възлизаща на не по-малко от 1 376 000 евро,

– ако описаното в първото тире неизпълнение на задължения продължи до датата на обявяване на съдебното решение в настоящото дело, да осъди Ирландия да заплати на Комисията периодична имуществена санкция в размер на 24 942,9 евро на ден от тази дата до датата на изпълнението от тази държава членка на задълженията ѝ по Директива 2018/1972, и

– да осъди Ирландия да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

2 Съображения 2 и 3 от Директива 2018/1972 гласят:

„(2) Действието на петте директиви, които са част от съществуващата регулаторна рамка за електронни съобщителни мрежи и услуги […], е предмет на периодичен преглед от страна на Комисията, по-специално с оглед определяне на нуждата от изменения в съответствие с технологичните и пазарните промени.

(3) В своето съобщение от 6 май 2015 г. за установяване на Стратегия за цифровия единен пазар за Европа, Комисията заяви, че в прегледа си на правната рамка за далекосъобщенията би се съсредоточила върху мерки, насочени към стимулирането на инвестициите във високоскоростни широколентови мрежи, би въвела по-съгласуван подход с оглед на вътрешния пазар в политиката за радиочестотния спектър и неговото управление, би осигурила условия за истински единен пазар чрез преодоляване на регулаторната разпокъсаност, би гарантирала ефективна защита на потребителите, равнопоставени условия на конкуренция за всички участници на пазара и последователно прилагане на правилата, както и би осигурила по-ефективна регулаторна институционална рамка“.

3 Член 1 от тази директива е озаглавен „Предмет, обхват и цели“ и предвижда:

„1. Настоящата директива установява хармонизирана рамка за регулиране на електронните съобщителни мрежи, електронните съобщителни услуги, прилежащите съоръжения и услуги и някои аспекти на крайните устройства. Тя установява задачите на националните регулаторни органи и където е приложимо — на другите компетентни

органи, и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия [Европейски съюз].

2. Целите на настоящата директива са да:

а) създаде вътрешен пазар на електронните съобщителни мрежи и услуги, който води до разгръщането и използването на мрежи с много голям капацитет, устойчива конкуренция, оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги, достъпност, сигурност на мрежите и услугите, и предимства за крайните ползватели; и

б) осигури предоставянето на територията на целия Съюз на качествени, достъпни и обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор, за преодоляване на обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели, включително достъпа на тези с увреждания до услугите на равни начала с останалите, и да установи необходимите права на крайните ползватели.

[…]“.

4 Член 124 от посочената директива е озаглавен „Транспониране“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки приемат и публикуват до 21 декември 2020 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

Държавите членки прилагат тези мерки считано от 21 декември 2020 г.

Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Те включват също така уточнение, че позоваванията в съществуващите законови, подзаконови и административни разпоредби на директивите, отменени с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Начинът на позоваване и начинът на формулиране на това уточнение се определят от държавите членки“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

5 Поради това, че не е получила съобщение за необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, приети от Ирландия за изпълнение на Директива 2018/1972 съгласно член 124 от нея, на 3 февруари 2021 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на посочената държава членка и я приканва да изложи своите съображения.

6 На 7 април 2021 г. ирландските власти отговарят на това писмо, като обясняват, че процедурата за транспониране на Директива 2018/1972 в ирландското право е започнала и че са в процес на изготвяне мерки за транспониране.

7 Поради това, че ирландските власти не посочват график или дата за транспониране на тази директива, на 23 септември 2021 г. Комисията изпраща на Ирландия мотивирано становище, като я приканва да се съобрази с него преди 23 ноември 2021 г.

8 С писмо от 22 ноември 2021 г., допълнено с писмо от 26 ноември 2021 г., ирландските власти искат удължаване на срока, определен в мотивираното становище. Комисията определя нов срок до 23 февруари 2022 г.

9 На 22 февруари 2022 г. ирландските власти отговарят на мотивираното становище, като изтъкват непредвидимостта на ирландския законодателен график, за да обосноват невъзможността да се предвиди със сигурност дата за транспониране на Директива 2018/1972. Те обаче уточняват, че възнамеряват да изпратят на Oireachtas (ирландския парламент) част от мерките за транспониране през април 2022 г.

10 Като преценява, че Ирландия не е приела необходимите разпоредби, за да се съобрази с тази директива, на 6 април 2022 г. Комисията решава да сезира Съда с този иск.

11 На 5 юли 2022 г. Комисията предявява разглеждания тук иск.

12 В писмената си защита от 16 септември 2022 г. Ирландия моли Съда да обвърже осъдителното искане за заплащане на еднократна сума с условието Ирландия да не е транспонирала Директива 2018/1972 в тримесечен срок, считано от датата на обявяване на съдебното решение по настоящото дело.

13 В дупликата си от 2 декември 2022 г. Ирландия коригира исканията си, като моли Съда, ако приеме, че към датата на съдебното заседание по настоящото дело тази държава членка е транспонирала изцяло Директива 2018/1972:

– да установи, че липсва основание за произнасяне по искането Ирландия да бъде осъдена да заплати периодична имуществена санкция и

– да установи, че липсва основание за произнасяне и по искането Ирландия да бъде осъдена да заплати еднократна сума, тъй като ѝ е било юридически невъзможно да транспонира тази директива в съответствие със своята конституция преди решението на Supreme Court (Върховен съд, Ирландия) от 6 април 2021 г., Zalewski v Adjudication Officer (наричано по-нататък „решението Zalewski“), или при условията на евентуалност, че Ирландия не е отговорна за трудностите при транспонирането на посочената директива и че Съдът трябва да вземе предвид това при изчисляването на размера на всяка еднократно платима сума, която може да бъде наложена.

14 На 2 декември 2022 г приключва писмената фаза на производството по настоящото дело.

15 С писмено изявление от 5 юли 2023 г. Ирландия уведомява Съда, че на 16 юни 2023 г. е съобщила на Комисията мерките, с които счита, че е транспонирала изцяло Директива 2018/1972, с изключение на член 110 от нея, който според тази държава членка трябвало да бъде транспониран в най-кратък срок.

16 На 3 октомври 2023 г. Комисията представя становището си във връзка с това и изменя исканията си.

17 Комисията счита, че въпросните мерки все още не осигуряват пълно транспониране на Директива 2018/1972, доколкото не транспонират член 110 от нея, и че за да може това транспониране да се счита за цялостно, тя трябва да бъде уведомена за мерките за транспониране на посочения член 110.

18 При все това, предвид постигнатия от Ирландия напредък при транспонирането на тази директива, Комисията коригира и исканията си във връзка с имуществените санкции.

19 Що се отнася до еднократната сума, Комисията намалява коефициента за тежест и моли Съда да наложи еднократно платима сума в размер на 4 944 500 евро за периода от следващия ден след датата на изтичане на срока за транспониране на посочената директива, а именно 22 декември 2020 г., до 8 юни 2023 г. и еднократно платима сума в размер на 1 100 евро на ден, що се отнася до периода от датата на влизане в сила на мерките, посочени в точка 15 от настоящото решение, а именно 9 юни 2023 г., до датата на преустановяване на нарушението или, ако няма преустановяване, до датата на обявяване на съдебното решение по настоящото дело.

20 Що се отнася до периодичната имуществена санкция, Комисията вече предлага на Съда да наложи подневна периодична имуществена санкция в размер на 4 950 евро до датата, на която Ирландия ще изпълни изцяло задълженията си по член 124, параграф 1 от Директива 2018/1972.

21 На 27 октомври 2023 г. Ирландия представя становището си по изменението на исканията на Комисията. В това становище тя по същество само повтаря защитните си доводи, и по-специално довода относно невъзможността за транспониране на Директива 2018/1972 преди датата на постановяване на решение Zalewski.

22 На 29 ноември 2023 г. Ирландия уведомява Съда, че същия ден е приела мерките за транспониране на член 110 от Директива 2018/1972 и поради това счита, че е транспонирала изцяло тази директива в националното си право. Тя изтъква, че при тези условия налагането на периодична имуществена санкция вече не е обосновано.

23 С писмо от 14 декември 2023 г. Комисията сочи, че си запазва правото да съобщи на Съда резултата от своята преценка на тези мерки, както и евентуалните последици за исканията си относно налагането на санкции на тази държава членка.

24 С писмено изявление от 2 февруари 2024 г. Комисията уведомява Съда, че транспонирането на Директива 2018/1972 от Ирландия може да се счита за завършено към 1 декември 2023 г. и оттегля частично иска си, оттегляйки искането си тази държава членка да бъде осъдена да заплати периодична имуществена санкция, като същевременно изменя искането си за осъждането на посочената държава членка да заплати еднократна сума и предлага размерът на последната да се определи на 5 137 000 евро.

25 На 12 февруари 2024 г. Ирландия представя становището си по частичното оттегляне на иска от Комисията и по изменението на исканията на последната.

По иска

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

26 Комисията припомня, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС държавите членки са длъжни да приемат необходимите разпоредби, за да осигурят транспонирането на директивите в националния си правен ред в определените от тези директиви срокове, и да съобщават незабавно тези разпоредби на Комисията.

27 Комисията уточнява, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на съответната държава членка към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище.

28 В случая обаче към изтичането на този срок и дори към датата на предявяване на настоящия иск Ирландия все още не била приела необходимите разпоредби за транспониране на Директива 2018/1972 в националното си право и във всеки случай не ги била съобщила на Комисията.

29 Според Комисията Ирландия в действителност не оспорва соченото неизпълнение на задължения, а само изтъква обстоятелства от практически и вътрешен порядък, за да го обоснове. Нетранспонирането на директива в предвидения в нея срок обаче не можело да бъде обосновано с подобни обстоятелства.

30 Ирландия признава, че не е приела необходимите разпоредби, за да изпълни Директива 2018/1972 преди предвидената в тази директива дата за транспониране.

31 Тя уточнява обаче, че от една страна, ирландското правителство е одобрило проектозакон за регулиране на съобщенията (наричан по-нататък „проектозаконът“), който ирландският парламент щял да разгледа през есента на 2022 г. и с който частично се привеждала в изпълнение посочената директива, и от друга страна, тя е представила и statutory instrument (подзаконов акт) SI № 444 от 2022 г., който е подписан и публикуван и се прилагал от влизането в сила на проектозакона. Ирландия посочва, че окончателният вариант на проектозакона и този подзаконов щели да бъдат публикувани най-късно на 30 септември 2022 г. и че законът вероятно щял да бъде приет най-късно в края на 2022 г.

32 За да обоснове забавата, Ирландия обяснява, че в решение Zalewski Supreme Court of Ireland (Върховен съд, Ирландия) е постановил, че Workplace Relations Commission (Комисия по трудови правоотношения, Ирландия) — орган, натоварен с уреждането на трудови спорове в Ирландия — участва в правораздаването в съответствие с член 37 от ирландската конституция. По този начин Supreme Court (Върховен съд) променил предходната си практика.

33 В този смисъл произтичащата от това съдебно решение необходимост проектозаконът да се измени по такъв начин, че да отговори на новите конституционни изисквания, които се прилагат за натоварените с правораздаването органи, представлявала основната причина за закъснението при изготвянето на този проект. Всъщност с посоченото съдебно решение значително се разширявал броят на правомощията, за които по силата на ирландското

конституционно право се смята, че включват правораздаване, така че органи, по-рано приемани за притежаващи чисто административни или регулаторни правомощия, можело да се приемат за участващи в правораздаването в рамките на упражняването на някои от регулаторните си правомощия за вземане на решения, по-специално на тези, които предполагат произнасяне в спорове относно правата на правните субекти.

34 При тези обстоятелства закъснението в прилагането на Директива 2018/1972 от Ирландия се дължало главно на положените значителни усилия, за да се гарантира прилагане на тази директива в съответствие с новите конституционни изисквания, въведени след изтичането на срока за транспониране на посочената директива. Освен това спазването на този срок нямало да позволи да се вземе предвид решение Zalewski, което можело да доведе до констатацията, че начинът, по който Ирландия е приложила същата директива, е бил незаконосъобразен.

Съображения на Съда

35 Съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, а последващи промени не се вземат предвид от Съда (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 15 и цитираната съдебна практика).

36 Освен това Съдът многократно е постановявал, че държавите членки трябва при всички положения да приемат конкретен акт за транспониране на дадена директива, ако тази директива изрично предвижда задължение за тях да я посочат в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или при официалното публикуване на въпросните разпоредби (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 16 и цитираната съдебна практика).

37 В случая срокът за отговор на мотивираното становище, удължен от Комисията, е изтекъл на 23 февруари 2022 г. Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения следва да се прецени с оглед на действащото към тази дата вътрешно законодателство (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 17 и цитираната съдебна практика).

38 В това отношение е безспорно, че към посочената дата Ирландия не е приела необходимите мерки, за да осигури транспонирането на Директива 2018/1972, нито съответно е съобщила тези мерки на Комисията.

39 За да обоснове своето неизпълнение на задължения, Ирландия изтъква необходимостта да се вземат предвид приложимите за правораздаващите органи нови конституционни изисквания, произтичащи от решение Zalewski, което много усложнило законодателния процес.

40 Подобен довод обаче не може да обоснове твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения.

41 Всъщност твърдяният сложен вътрешен законодателен процес за транспониране на Директива 2018/1972 не можел да бъде релевантен, тъй като е постоянна съдебна практика, че положения или практики, съществуващи във вътрешния правен ред на държава членка, не могат да са оправдание за неспазването на задълженията и сроковете, произтичащи от директивите на Съюза, нито следователно за късното или непълно транспониране на тези директиви (решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II), C-628/18, EU:C:2021:1, т. 79 и цитираната съдебна практика).

42 Ето защо следва да се констатира, че като до изтичането на определения в мотивираното становище срок, удължен от Комисията, не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2018/1972, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от тази директива.

По исканията на основание член 260, параграф 3 ДФЕС

По осъдителното искане за заплащане на периодична имуществена санкция

43 Както е посочено в точка 24 от настоящото решение, с писмено изявление от 2 февруари 2024 г. Комисията признава, че транспонирането на Директива 2018/1972 от Ирландия може да се счита за завършено към 1 декември 2023 г., и поради това оттегля искането си за налагане на периодична имуществена санкция.

44 При тези обстоятелства не е необходимо произнасяне по това искане.

По осъдителното искане за заплащане на еднократна сума

– *Доводи на страните*

45 В исковата си молба Комисията подчертава, от една страна, че Директива 2018/1972 е приета по обикновената законодателна процедура и следователно попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС, и от друга страна, че след като Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 124 от тази директива, поради това че не е съобщила на Комисията разпоредбите за транспонирането ѝ, то това очевидно представлява несъобщаване на мерките за транспониране на посочената директива по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС.

46 Комисията припомня, че в точка 23 от Съобщение 2011/C 12/01, озаглавено „Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1) (наричано по-нататък „съобщението от 2011 г.“), е уточнила, че санкциите, които ще предлага по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, ще се изчисляват съгласно същия метод като използвания за сезирането на Съда по член 260, параграф 2, както е описан в точки 14—18 от Съобщение SEC (2005) 1658, озаглавено „Прилагане на член [260 ДФЕС]“ (наричано по-нататък „съобщението от 2005 г.“).

47 Следователно определянето на санкцията трябвало да се основава, на първо място, на тежестта на нарушението, на второ място, на неговата продължителност и на трето място, на необходимостта да се осигури възпиращият ефект на санкцията, за да се предотвратят повторните нарушения.

48 Що се отнася, на първо място, до тежестта на нарушението, съгласно точка 16 от съобщението от 2005 г. и съгласно съобщението от 2011 г. Комисията определяла коефициента за тежест, като отчитала два параметъра, а именно, от една страна, значението на правилата на Съюза, предмет на нарушението, и от друга страна, последиците от тях за съответните общи и частни интереси.

49 В този смисъл Комисията отбелязва, от една страна, че Директива 2018/1972 е основният законодателен акт в областта на електронните съобщения. Най-напред, Европейският кодекс за електронни съобщения (наричан по-нататък „ЕКЕС“) модернизирал регулаторната рамка на Съюза в областта на електронните съобщения, като укрепвал възможностите за избор и правата на потребителите, като гарантирал по-високи стандарти на съобщителните услуги, като благоприятствал инвестициите в мрежи с много голям капацитет и като стимулирал безжичния достъп до връзка с много голям капацитет в целия Съюз. По-нататък, ЕКЕС определял организационните правила за сектора на електронните съобщения, включително институционалната рамка и управлението на този сектор. Неговите разпоредби укрепвали ролята на националните регулаторни органи, като определяли минимален набор от правомощия за тези органи и като укрепвали независимостта им чрез установяването на критерии за назначенията, както и задълженията в областта на съобщаването на информация. Освен това ЕКЕС осигурявал ефикасно и ефективно управление на радиочестотния спектър (наричан по-нататък „спектърът“). Тези разпоредби укрепвали съгласуваността в практиките на държавите членки, що се отнася до съществените аспекти на свързаните със спектъра разрешения. Посочените разпоредби стимулирали конкуренцията между инфраструктури и изграждането на мрежи с много голям капацитет в целия Съюз. Накрая, ЕКЕС уреждал различни аспекти на доставката на електронни съобщителни услуги, включително задълженията за универсална услуга, номерационните ресурси и правата на крайните ползватели. Укрепването на тези правила служело за увеличаване на сигурността и защитата на потребителите, в частност що се отнася до достъпа до услуги на достъпни цени.

50 От друга страна, нетранспонирането на Директива 2018/1972 в ирландското право, първо, увреждало регулаторните практики в целия Съюз по отношение на управлението на електронносъобщителна система, свързаните със спектъра разрешения и правилата за достъп до пазара. В резултат от това предприятията не разполагали нито с ползите от по-съгласуваните и предвидими процедури за предоставяне или удължаване на срока на правата за ползване на съществуващия спектър, нито с ползите от регулаторната предвидимост, произтичаща от минималния 20-годишен срок на лицензите за ползване на спектъра. Подобни проблеми имали пряко въздействие върху наличността и разгръщането на мрежи с много голям капацитет в Съюза. Второ, потребителите не можели да се възползват от редица осезаеми предимства, които им предоставяла Директивата, като например решенията относно достъпа до доставка на съобщителни услуги на достъпни цени, изискването да им се предоставя ясна информация за договорите, задължението за прилагане на прозрачни цени, опростяването на смяната на мрежовите доставчици, за да се даде стимул за по-достъпни цени на дребно, и задължението на операторите да предлагат на крайните ползватели с увреждания равностоен достъп до съобщителните услуги.

51 Поради това, че не установява отегчаващи или смекчаващи обстоятелства, Комисията в случая предлага коефициент за тежест 10. Според Комисията този коефициент трябвало да бъде намален на 2 за периода след 9 юни 2023 г. — датата на влизане в сила на съобщените от Ирландия мерки за частично транспониране на Директива 2018/1972.

52 На второ място, що се отнася до продължителността на неизпълнението на задължения, Комисията поддържа, че това е периодът от следващия ден след датата на изтичане на срока за транспониране на Директива 2018/1972, а именно 22 декември 2020 г., до датата на приемане на решението за сезиране на Съда с настоящия иск, а именно 6 април 2022 г. Оттук следвало, че релевантният срок е петнадесет месеца. След прилагане на коефициента от 0,10 на месец, предвиден в точка 17 от съобщението от 2005 г. във връзка със съобщението от 2011 г., коефициентът за продължителност следователно бил 1,5.

53 На трето място, що се отнася до платежоспособността на Ирландия, Комисията прилага фактора „n“, предвиден в нейното Съобщение 2019/C 70/01, озаглавено „Промяна на метода на изчисление на еднократно платимите суми и дневните имуществени санкции, предлагани от Комисията в производства за установяване на нарушение пред Съда на Европейския съюз“ (ОВ C 70, 2019 г., стр. 1). Този фактор отчитал два елемента — брутния вътрешен продукт (БВП) на съответната държава членка и институционалната ѝ тежест, изразявана от броя на местата за тази държава членка в Европейския парламент.

54 Въпреки че в решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36), Съдът вече е поставил под съмнение релевантността както на втория от тези елементи, така и на предвидения в това съобщение коригиращ коефициент от 4,5, Комисията все пак решила в случая да приложи предвидените в съобщението критерии, докато се приеме ново съобщение, което да отчете тази скорошна практика на Съда.

55 Съответно съгласно Съобщение 2022/C 74/02 на Комисията, озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията на Съда на Европейския съюз в производствата за установяване на неизпълнение на задължения“ (ОВ C 74, 2022 г., стр. 2) (наричано по-нататък „съобщението от 2022 г.“), факторът „n“ за Ирландия бил 0,61. Въпреки това в становището си от 3 октомври 2023 г. Комисията е приложила фактор „n“ от 0,55, понастоящем предвиден за тази държава членка в приложение I към Съобщение на Комисията 2023/C 2/01, озаглавено „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение (ОВ C 2, 2023 г., стр. 1, наричано по-нататък „съобщението от 2023 г.“).

56 В съответствие със своето Съобщение 2017/C 18/02, озаглавено „Право на [Съюза]: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“ (ОВ C 18, 2017 г., стр. 10), Комисията иска от Съда да наложи на Ирландия еднократно платима сума за периода от следващия ден след датата на изтичане на срока за транспониране, предвиден в Директива 2018/1972, до датата, на която тази държава членка е изпълнила изцяло задълженията си по тази директива, а именно 1 декември 2023 г.

57 От точка 20 от съобщението от 2005 г. следвало, че еднократно платимата сума трябва да се състои най-малкото от фиксирана минимална основа, отразяваща принципа, че всеки случай на трайно неизпълнение на правото на Съюза сам по себе си и независимо от евентуалните отегчаващи обстоятелства съставлява посегателство над принципа на

законност във всяка правова общност, което изисква да се наложи реална санкция. Съгласно съобщението от 2022 г. минималната еднократно платима сума за Ирландия била 1 376 000 евро.

58 В съответствие с метода, установен в съобщенията от 2005 г. и 2011 г. метод, ако при изчисляването на еднократно платимата сума се получел резултат над тази минимална еднократно платима сума, Комисията предлагала на Съда да определи еднократно платимата сума чрез умножаване на определен дневен размер по броя на дните, през които съответното нарушение е продължило от следващия ден след датата на изтичане на срока за транспониране, предвиден във въпросната директива, до датата, на която нарушението е преустановено, или, ако няма преустановяване, датата на обявяване на решението по член 260, параграф 3 ДФЕС. Съответно дневният размер на еднократно платимата сума трябвало да се изчисли чрез умножаване на стандартната фиксирана сума, приложима при изчисляването на дневния размер на еднократно платимата сума, по коефициента за тежест и по фактора „n“. Съгласно точка 2 от приложение I към съобщението от 2023 г. обаче тази стандартна фиксирана сума била 1 000 EUR. В случая коефициентът за тежест е 10 за първите 899 дни от неизпълнението, а именно между 22 декември 2020 г. и 8 юни 2023 г., и 2 за периода, започнал на 9 юни 2023 г. Факторът „n“ е 0,55. Оттук следвало, че размерът на еднократно платимата сума е 4 944 500 евро за периода от 22 декември 2020 г. до 8 юни 2023 г. и 1 100 евро на ден за периода от 9 юни 2023 г. до деня преди датата, на която Ирландия е изпълнила изцяло задълженията си по Директива 2018/1972, а именно 30 ноември 2023 г. Ето защо Комисията иска от Съда да осъди Ирландия да заплати еднократна сума в размер на 5 137 000 евро.

59 В писмената си защита Ирландия иска единствено, предвид причините, които е изтъкнала в досъдебната процедура, за да обоснове късното транспониране на Директива 2018/1972, Съдът да я осъди да заплати еднократна сума, изискуема три месеца след обявяването на решението по настоящото дело, ако не транспонира тази директива преди изтичането на този срок.

60 От това Комисията стига до извода в репликата си, от една страна, че Ирландия иска имплицитно осъждането за заплащането на еднократна сума да бъде условно и отложено.

61 Комисията обаче поддържа, че това искане трябвало да се отхвърли. Всъщност Ирландия само обяснявала причините за късното транспониране на Директива 2018/1972, позовавайки се по същество на трудности от конституционен порядък, свързани с това транспониране. Такива причини обаче не били достатъчни, за да обосноват подобно неизпълнение на задължения, още повече че това неизпълнение продължило и тази държава членка не оказала сътрудничество.

62 В дупликата си Ирландия уточнява, че противно на твърденията на Комисията, тя е поддържала диалог с тази институция в хода на цялата процедура. Освен това нямало основание за налагането на никаква еднократно платима сума. Всъщност, от една страна, първоначалното закъснение, а именно съответстващото на периода от датата, определена за транспониране на посочената директива, тоест 21 декември 2020 г., и датата, на която е постановено решение Zalewski, а именно 6 април 2021 г., се вписвало в контекста на пандемията от COVID-19 и на причинените от нея смущения. От друга страна, решение, с което настъпва обрат в съдебната практика, като решение Zalewski, било изключително необичайно събитие.

63 Така забавата на Ирландия при транспонирането на Директива 2018/1972, считано от 6 април 2021 г., се дължала на обстоятелства, които били изцяло извън нейния контрол.

64 При тези обстоятелства осъдителното решение за заплащане на еднократна сума нямало да има никакво възпиращо действие за Ирландия и следователно не трябвало да се постановява, при условие че Директива 2018/1972 е била транспонирана към датата на съдебното заседание по настоящото дело.

65 При условията на евентуалност, Ирландия трябвало да бъде осъдена да заплати много скромна еднократна сума. Всъщност причините, поради които Ирландия не е транспонирала Директива 2018/1972, позволявали да се установи, че тази държава членка е срещнала непреодолими трудности, за които изобщо не е била отговорна.

– *Съображения на Съда*

66 След като е установено, видно от точка 42 от настоящото решение, че към момента на изтичането на определения в мотивираното становище и удължен от Комисията срок Ирландия не е съобщила на Комисията никаква мярка за транспониране на Директива 2018/1972 по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС, така установеното неизпълнение на задълженията попада в приложното поле на тази разпоредба.

67 Комисията иска прилагането на еднократно платима сума.

68 От практиката на Съда обаче следва, че целта на осъдителното решение за заплащане на еднократна сума на основание на посочената разпоредба почива по-специално на преценката какви са последиците за частните и обществените интереси от това, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си, особено когато неизпълнението е продължило дълъг период от време (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 54 и цитираната съдебна практика).

69 Що се отнася до целесъобразността в случая да се определи еднократно платима сума, следва да се припомни, че Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от степента на убеждаване и възпиране, която той счита за необходима, да определи подходящите имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 69 и цитираната съдебна практика).

70 По настоящото дело следва да се приеме, че макар Ирландия да си е сътрудничила със службите на Комисията през цялата досъдебна процедура и да им е предоставяла информация за причините, поради които е била възпрепятствана да осигури транспонирането на Директива 2018/1972 в ирландското право, правната и фактическата страна на установеното неизпълнение на задължения, и по-точно това, че към момента на изтичането на определения в мотивираното становище срок и дори към датата на предявяване на настоящия иск изобщо не са съобщени необходимите мерки за транспонирането на Директивата, показва, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, е необходима възпираща мярка като налагането на санкция под формата на еднократно платима сума

(вж. по аналогия решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 70 и цитираната съдебна практика).

71 Този извод не намира опровержение в довода на Ирландия, изложен в точка 62 от настоящото решение.

72 Всъщност, от една страна, твърдените трудности, свързани с постановяването на решение Zalewski, не биха могли да бъдат релевантни, тъй като, както бе припомнено в точка 41 от настоящото решение, практики или положения, съществуващи във вътрешния правен ред на държава членка, не могат да са оправдание за неспазването на задълженията и сроковете, произтичащи от директивите на Съюза, нито следователно за късното или непълно транспониране на тези директиви.

73 От друга страна, що се отнася до последиците от пандемията от COVID-19, която започва в началото на 2020 г., достатъчно е да се отбележи, че законодателят на Съюза е трябвало да удължи срока за транспониране на Директива 2018/1972, ако беше приел, че последиците от тази пандемия, засегнала цялата територия на Съюза, са били такива, че да попречат на държавите членки да изпълнят задълженията си по тази директива.

74 Предвид гореизложеното е целесъобразно на Ирландия да бъде наложена санкцията еднократно платима сума.

75 Що се отнася до изчисляването на размера на тази еднократно платима сума, следва да се припомни, че при упражняването на правото си на преценка, което в това отношение е ограничено от предложенията на Комисията, Съдът следва така да определи размера на еднократната сума, която държавата членка може да бъде осъдена да заплати съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС, че той да бъде, от една страна, съобразен с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерен на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са в частност обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 73 и цитираната съдебна практика).

76 Що се отнася, на първо място, до тежестта на нарушението, следва да се припомни, че задължението за приемане на национални мерки за осигуряване на пълното транспониране на директива и задължението за съобщаване на тези мерки на Комисията представляват задължения на държавите членки от съществено значение за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че неизпълнението на тези задължения следователно трябва да се разглежда като несъмнено тежко нарушение (решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 64 и цитираната съдебна практика).

77 В случая следва да се констатира, че както следва от точка 42 от настоящото решение, към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище и удължен от Комисията, а именно 23 февруари 2022 г., Ирландия не е изпълнила задълженията си за транспониране съгласно Директива 2018/1972, така че не е била осигурена пълната

ефективност на правото на Съюза. Обстоятелството, че към тази дата Ирландия все още не е съобщила никакви мерки за транспониране на тази директива, прави това неизпълнение още по-тежко.

78 Освен това, както подчертава Комисията, Директива 2018/1972 е основният законодателен акт в областта на електронните съобщения.

79 По-конкретно, най-напред, съгласно член 1, параграф 1 Директива 2018/1972 „установява хармонизирана рамка за регулиране на електронните съобщителни мрежи, електронните съобщителни услуги, прилежащите съоръжения и услуги и някои аспекти на крайните устройства. Тя установява задачите на националните регулаторни органи и където е приложимо — на другите компетентни органи, и установява съвкупност от процедури за осигуряване на хармонизирано прилагане на регулаторната рамка в целия Съюз“.

80 По-нататък, съгласно член 1, параграф 2 целите на тази директива са, от една страна, да създаде вътрешен пазар на електронните съобщителни мрежи и услуги, който води до разгръщането и навлизането на мрежи с много голям капацитет, устойчива конкуренция, оперативна съвместимост на електронните съобщителни услуги, достъпност, сигурност на мрежите и услугите, и предимства за крайните ползватели, а от друга страна, да осигури предоставянето на територията на целия Съюз на качествени, достъпни и обществени услуги чрез ефективна конкуренция и избор, за преодоляване на обстоятелствата, при които пазарът не удовлетворява потребностите на крайните ползватели, включително достъпа на тези с увреждания до услугите на равни начала с останалите, и да установи необходимите права на крайните ползватели.

81 Накрая, както следва от съображения 2 и 3 от Директивата, с нея се изменя действалата преди нея регулаторна рамка, за да се отчетат технологичните и пазарните промени.

82 Следва да се отбележи, както правилно изтъква Комисията, че нетранспонирането на Директива 2018/1972 от Ирландия, първо, уврежда регулаторните практики в целия Съюз, що се отнася до управлението на електронносъобщителната система, свързаните със спектъра разрешения и правилата за достъп до пазара. В резултат от това предприятията не разполагат нито с ползите от по-съгласуваните и предвидими процедури за предоставяне или удължаване на срока на правата за ползване на съществуващия спектър, нито с ползите от регулаторната предвидимост, произтичаща от минималния 20-годишен срок на лицензите за ползване на спектъра. Подобни проблеми имат пряко въздействие върху наличността и разгръщането на мрежи с много голям капацитет в Съюза. Второ, потребителите не могат да се възползват от редица осезаеми предимства, които им предоставя посочената директива, като например решенията относно достъпа до доставка на съобщителни услуги на достъпни цени, изискването да им се предостави ясна информация за договорите, задължението за прилагане на прозрачни цени, опростяването на смяната на мрежовите доставчици, за да се даде стимул за по-достъпни цени на дребно, и задължението на операторите да предлагат на крайните ползватели с увреждания равностоен достъп до съобщителните услуги.

83 При все това при преценката на тежестта на нарушението за целите на определянето на размера на еднократната сума следва да се вземе предвид, че в хода на процедурата Ирландия е съобщила на Комисията мерките за транспониране на всички разпоредби на Директива 2018/1972.

84 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, следва да се припомни, че по принцип тя трябва да се изчислява с оглед на момента, в който Съдът преценява фактите, а тази преценка на фактите трябва да се смята за извършвана към датата на приключване на производството (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право), C-658/19, EU:C:2021:138, т. 66 и 79 и цитираната съдебна практика).

85 От една страна, що се отнася до началото на периода, вземан предвид при определянето на размера на еднократно платимата сума по член 260, параграф 3 ДФЕС, Съдът приема, че за разлика от подневната периодична имуществена санкция датата, която е меродавна за изчисляването на продължителността на процесното неизпълнение, е не датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище, а датата, на която изтича срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива (вж. в този смисъл решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 79, и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 90).

86 В случая не е надлежно оспорен фактът, че към момента на изтичането на предвидения в член 124 от Директива 2018/1972 срок за транспонирането ѝ, а именно 21 декември 2020 г., Ирландия не е приела необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да осигури транспонирането на тази директива, нито съответно ги е съобщила на Комисията.

87 От друга страна, в становището си от 12 февруари 2024 г. относно изменението на исканията на Комисията Ирландия не оспорва, че транспонирането на Директива 2018/1972 в ирландското право може да се счита за завършено на 1 декември 2023 г.

88 Следователно констатираното в точка 42 от настоящото решение неизпълнение на задължения е продължило през периода от 22 декември 2020 г. до 30 ноември 2023 г., тоест през 1073 дни, което е много голяма продължителност.

89 При все това следва да се вземе предвид обстоятелството, че тази продължителност може отчасти да е резултат от изключителните обстоятелства, свързани с пандемията от COVID-19. Всъщност Ирландия поддържа — и това не е оспорено — че тези непредвидими и независещи от волята ѝ обстоятелства са забавили законодателния процес, необходим за транспонирането на Директива 2018/1972, и с това са удължили периода на това неизпълнение на задължения.

90 На трето място, що се отнася до платежоспособността на съответната държава членка, от практиката на Съда следва, че трябва да се отчете БВП на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (вж. в този смисъл решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 85, и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 97).

91 В исковата си молба Комисията предлага освен БВП на Ирландия да се отчете и институционалната ѝ тежест в Съюза, изразена чрез броя на местата за тази държава членка в Европейския парламент. Комисията счита също, че следва да се използва коригиращ коефициент от 4,5, за да се гарантира пропорционалният и възпиращ характер на санкциите, които тя моли Съда да наложи на посочената държава членка.

92 Съдът обаче неотдавна съвсем ясно посочи, от една страна, че отчитането на институционалната тежест на съответната държава членка не се явява необходимо, за да се гарантира достатъчен възпиращ ефект и да се подтикне тази държава членка да промени своето настоящо или бъдещо поведение, а от друга страна, че Комисията не е доказала въз основа на какви обективни критерии е определила стойността на коригиращия коефициент от 4,5 (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел), C-51/20, EU:C:2022:36, т. 115 и 117).

93 Предвид всички обстоятелства по настоящото дело и с оглед на правото на преценка, признато на Съда в член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че когато налага санкция под формата на еднократно платимата сума, Съдът не може да надвишава посочения от Комисията размер, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на това на член 124 от Директива 2018/1972 и засягащи пълната ефективност на правото на Съюза, е необходимо да се наложи санкция под формата на еднократно платима сума, която да бъде в размер на 4 500 000 евро.

94 Ето защо следва Ирландия да бъде осъдена да заплати на Комисията еднократна сума в размер на 4 500 000 евро.

По съдебните разноски

95 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно член 141, параграф 1 от същия правилник страна, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако това е било поискано от другата страна в писменото ѝ становище по отказа или оттеглянето. Съгласно член 141, параграф 2 обаче по искане на страната, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, съдебните разноски се понасят от другата страна, ако нейното поведение оправдава това. Накрая, съгласно член 141, параграф 4, ако не е направено искане относно съдебните разноски, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

96 В настоящия случай Комисията наистина е направила искане за осъждането на Ирландия и е констатирано соченото неизпълнение на задължения, но същевременно тази институция частично оттегля своя иск, без да поиска тази държава членка да понесе съдебните разноски във връзка с разглеждания иск. Освен това в становището си по оттеглянето на иска на Комисията посочената държава членка не прави искане за осъждането на Комисията да заплати съдебните разноски.

97 При все това следва да се отбележи, че оттеглянето на иска на Комисията е резултат от поведението на Ирландия, която приема мерките за пълно транспониране на Директива 2018/1972 и ги съобщава на Комисията едва след предявяването на разглеждания тук иск, и че именно заради това поведение искането на тази институция за осъждането на посочената държава членка да заплаща периодична имуществена санкция, остава без предмет и Комисията го оттегля.

98 При тези условия, тъй като освен това не е възможно да се направи релевантно разграничение между съдебните разноски във връзка с неизпълнението на задължения, констатирано в точка 42 от настоящото решение, и съдебните разноски във връзка с частичното оттегляне на иска на Комисията, следва да се постанови Ирландия да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) **Като до изтичането на определения в мотивираното становище и удължен от Европейската комисия срок не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобрази с Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 124, параграф 1 от тази директива.**

2) **Осъжда Ирландия да заплати на Европейската комисия еднократна сума в размер на 4 500 000 евро.**

3) **Осъжда Ирландия да заплати, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.**

Подписи