Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

13 януари 2021 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Пазар на финансови инструменти — Директиви 2014/65/ЕС и (ЕС) 2016/1034 — Липса на транспониране и/или на съобщаване на транспониращите мерки — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Искане за осъждане да се заплати еднократна сума“

По дело C-628/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС и член 260, параграф 3 ДФЕС на 5 октомври 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват T. Scharf, G. von Rintelen и B. Rous Demiri, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Словения, за която се явяват T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič и N. Pintar Gosenca, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Федерална република Германия, за която се явява S. Eisenberg, в качеството на представител,

Република Естония, за която се явява N. Grünberg, в качеството на представител,

Република Австрия, за която се явява G. Hesse, в качеството на представител,

Република Полша, за която се явява B. Majczyna, в качеството на представител,

встъпили страни,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, A. Kumin, N. Wahl и F. Biltgen (докладчик), съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

* Език на производството: словенски.

секретар: M. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 септември 2020 г.,

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

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

– да установи, че като не е приела най-късно до 3 юли 2017 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС (ОВ L 173, 2014 г., стр. 349) и с Директива (ЕС) 2016/1034 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юни 2016 година за изменение на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти (ОВ L 175, 2016 г., стр. 8), или при всички положения, като не е съобщила на Комисията тези разпоредби, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 93 от Директива 2014/65, изменен с член 1 от Директива 2016/1034;

– в съответствие с разпоредбите на член 260, параграф 3 ДФЕС да наложи на Република Словения санкция под формата на еднократно платима сума в размер на 1 028 560 EUR, която да бъде внесена по сметка, посочена от Комисията, считано от датата на постановяване на решението по настоящото дело, и

– да осъди Република Словения да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

2 Съгласно член 1 от Директива 2014/65:

„1. Настоящата директива се прилага към инвестиционни посредници, пазарни оператори, доставчици на услуги за докладване на данни и дружества от трети държави, предоставящи инвестиционни услуги или извършващи инвестиционни дейности чрез установяването на клон в Съюза.

2. Настоящата директива установява изискванията по отношение на:

а) лицензиране на и условия за извършване на дейност от инвестиционните посредници;

б) предоставяне на инвестиционни услуги или дейности от дружества от трети държави чрез установяването на клон;

в) лицензиране и функциониране на регулирани пазари;

г) лицензиране и извършване на дейност на доставчиците на услуги за докладване на данни; както и

д) надзор, сътрудничество и контрол за изпълнението от компетентните органи.

3. Следните разпоредби се прилагат също и за кредитни институции, получили лиценз по Директива 2013/36/ЕС в случаите, когато, предоставят една или повече инвестиционни услуги и/или извършват инвестиционни дейности:

а) член 2, параграф 2, член 9, параграф 3 и член 14, членове 16—20,

б) дял II, глава II, с изключение на член 29, параграф 2, втора алинея,

в) дял II, глава III, с изключение на член 34, параграфи 2 и 3 и член 35, параграфи 2—6 и параграф 9,

г) членове 67—75 и членове 80, 85 и 86.

4. Следните разпоредби се отнасят също до инвестиционни посредници и до кредитни институции, получили лиценз по Директива 2013/36/ЕС, когато продават структурирани депозити или съветват клиенти във връзка със структурирани депозити:

а) член 9, параграф 3, член 14 и член 16, параграфи 2, 3 и 6;

б) членове 23—26, член 28 и член 29, с изключение на параграф 2, втора алинея от него, и член 30; и

в) членове 67—75.

5. Член 17, параграфи 1—6 се прилагат и за членове или участници на регулирани пазари и МСТ [(*Multilateral Trading Facilities*), многостранни системи за търговия], от които не се изисква да бъдат лицензирани по настоящата директива съгласно член 2, параграф 1, букви а), д), и) и й).

6. Член 57 и член 58 се прилагат и за лица, които подлежат на освобождаване по член 2.

7. Всички многостранни системи за финансови инструменти функционират или в съответствие с разпоредбите на дял II относно МСТ или ОСТ [(*Organised Trading Facilities*), организирани системи за търговия], или с разпоредбите на дял III относно регулираните пазари.

Инвестиционните посредници, които по организиран, редовен, систематичен и значителен начин извършват търговия за собствена сметка, когато изпълняват нареждания на клиенти извън регулиран пазар, МСТ или ОСТ, функционират в съответствие с дял III от Регламент (ЕС) № 600/2014 [на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 173, 2014 г., стр. 84)].

Без да се засягат член 23 и 28 от Регламент (ЕС) № 600/2014, всички сделки с финансови инструменти, както са посочени в първа и втора алинеи, които не са сключени в рамките на многостранни системи или на систематични участници, са съобразени със съответните разпоредби на дял III от Регламент (ЕС) № 600/2014“.

3 Член 93 от Директива 2014/65 („Транспониране“) предвижда:

„1. Държавите членки приемат и публикуват до 3 юли 2016 г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за спазването на настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

Държавите членки прилагат тези мерки, считано от 3 януари 2017 г., с изключение на разпоредбите, с които се транспонира член 65, параграф 2, които се прилагат от 3 септември 2018 г.

Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки. Те включват също така декларацията, че позоваванията в действащи законови, подзаконови и административни разпоредби на директивите, отменени с настоящата директива, се считат за позовавания на настоящата директива. Условията и редът на позоваване и формулирането на посочената декларация се определят от държавите членки.

[…]

3. Държавите членки съобщават на Комисията и ЕОЦКП текстовете на основните разпоредби от националното си право, които приемат в областта, уредена с настоящата директива“.

4 Член 1 от Директива 2016/1034 предвижда, че:

„Директива 2014/65/ЕС се изменя, както следва:

[…]

7) В член 93, параграф 1 датата „3 юли 2016 г.“ се заменя с „3 юли 2017 г.“, датата „3 януари 2017 г.“ се заменя с „3 януари 2018 г.“, а датата „3 септември 2018 г.“ се заменя с „3 септември 2019 г.“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

5 След като при изтичането на срока за транспониране, предвиден в член 93 от Директива 2014/65, изменена с Директива 2016/1034 (наричана по-нататък „Директива ПФИ II“), а именно 3 юли 2017 г., не получава от Република Словения никаква информация за приемането и обнародването на необходимите за съобразяването с тази директива законови, подзаконови и административни разпоредби, на 26 септември 2017 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо.

6 Отговорът на Република Словения от 23 ноември 2017 г. показва, че към тази дата мерките за транспониране са на етап изготвяне и трябва за бъдат приети през април 2018 г. Поради това на 26 януари 2018 г. Комисията изпраща мотивирано становище до тази държава членка с искане в срок от два месеца след получаването му тя да вземе мерките, необходими за да се съобрази с изискванията на Директива ПФИ II.

7 Тъй като Комисията отхвърля искането за продължаване на срока за отговор на мотивираното становище, Република Словения отговаря на това становище с писмо от 21 март 2018 г., че приемането на законопроектите, съдържащи мерките за транспониране на Директива ПФИ II е в ход и трябва да приключи през април 2018 г. Законопроектите са приложени към този отговор.

8 На 1 август 2018 г. Република Словения уведомява Комисията за провеждането на предсрочни избори и за конституирането на новото Национално събрание и иска от Комисията да прояви разбиране, що се отнася до приемането на мерките за транспониране. В същото писмо тази

държава членка освен това посочва, че ще завърши всички процедури във връзка с приемането на новия закон за пазарите на финансови инструменти, който ще осигури транспонирането на Директива ПФИ II до края на септември 2018 г.

9 Понеже смята, че Република Словения не е съобщила националните мерки за транспониране на Директива ПФИ II, на 5 октомври 2018 г. Комисията предявява настоящия иск, като моли Съда да установи твърдяното неизпълнение на задължения и да наложи на тази държава членка не само санкция под формата на еднократно платима сума, но и подневна периодична имуществена санкция.

10 В писмената си реплика Комисията уведомява Съда, че оттегля частично иска си и вече не моли да бъде наложена подневна периодична имуществена санкция, тъй като това искане е останало без предмет след пълното транспониране на Директиви 2014/65 и 2016/1034 в словенското право, считано от 6 декември 2018 г. Тя уточнява и че еднократно платимата сума, за която се отнася в случая осъдителното ѝ искане, възлиза на 1 028 560 EUR и обхваща периода от 4 юли 2017 г. до 6 декември 2018 г., тоест 520 дни по 1978 EUR на ден.

11 С решения на председателя на Съда съответно от 9 януари, 4 февруари, 7 февруари и 14 май 2019 г. Република Полша, Федерална република Германия, Република Естония и Република Австрия са допуснати да встъпят в подкрепа на Република Словения.

По иска

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

12 Според Комисията, като не е приела най-късно до 3 юли 2017 г. всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива ПФИ II, или при всички положения, като не ѝ е съобщила тези разпоредби, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 93 от тази директива.

13 В случая Комисията счита, че пълното транспониране на Директива ПФИ II е станало едва с приемането на Zakon o trgu finančnih instrumentov (Закон за пазара на финансовите инструменти, Uradni list RS, № 77/18), съобщен на Комисията на 6 декември 2018 г. Съобщените на 3 декември 2018 г. национални мерки, а именно три законодателни текста, две решения и разпоредби за изменение и допълнение на Кодекса на фондовата борса в Любляна (Uradni list RS, № 76/17), представлявали най-много само частично транспониране на Директива 2014/65.

14 В това отношение Комисията посочва, че самата Република Словения признала, че тези мерки са транспонирали само частично Директива ПФИ II, тъй като някои разпоредби не са транспонирани изобщо, а други са транспонирани само отчасти. Такъв бил случаят по-специално с разпоредбите, приложими както за многостранните системи за търговия (МСТ), така и за организираните системи за търговия (ОСТ).

15 Освен това според Комисията Директива ПФИ II въвежда нови разпоредби в сравнение с разпоредбите на Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на Директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247), чието транспониране осигурявали мерките, съобщени на 3 декември 2018 г., като целта ѝ била да регламентира нови места за

търговия и търговски дейности, които се развили и не били обхванати от приложното поле на Директива 2004/39 и следователно не били уредени от никакво законодателство. С Директива ПФИ II и Регламент № 600/2014 законодателят на Съюза въвел нова, по-надеждна регулаторна рамка, която да се справи с един все по-усложняващ се пазар, характеризиращ се с нарастващо разнообразие от финансови инструменти и нови методи за търговия.

16 Основният принос на Директива ПФИ II за създаването на по-сигурна, по-солидна, по-прозрачна и по-отговорна финансова система, функционираща в услуга на икономиката и обществото, се изразявал по-специално, както било видно от член 27, параграф 3, в установяването на рамка за пазарна структура, която отстранява празнотите и гарантира, че в случаите, когато това е целесъобразно, сделките се извършват на регулирани места за търговия. Членове 20 и 27 от тази директива установявали правила, гарантиращи равнопоставени условия на конкуренция на регулираните пазари и МСТ. Разпоредбите на дял II, глава II, раздел 3 от посочената директива имали за цел да осигурят по-голяма прозрачност на капиталовите пазари и да въведат принципа на прозрачност на финансовите инструменти, различни от акции или приравнени на тях инструменти. Били определени хармонизирани правила относно ограниченията на позициите и режима за управление на позициите в стокови деривати. Членове 64 и 66 от Директива ПФИ II увеличавали ефективността на консолидирането и публикуването на търговска информация. Освен това членове 57 и 58 увеличавали надзорните правомощия и установявали хармонизиран режим относно ограниченията на позициите в стокови деривати, за да се подобри прозрачността, да се подпомогне правилното ценообразуване и да се предотвратят пазарните злоупотреби. Подобрявали се условията за конкуренция при търговията и клиринга на финансовите инструменти. Така член 25 от Директива ПФИ II увеличавал защитата на инвеститорите, а член 70 променял съществуващия режим на санкции, за да определи ефикасни и хармонизирани административни санкции. Дял V от тази директива въвеждал нов тип услуги, подлежащи на лицензиране и на надзор, а именно „услугите, свързани с докладването на данни“. Освен това членове 39—43 от същата директива установявали хармонизиран режим за разрешаване на достъпа до пазарите на Съюза за дружествата от трети държави, когато те предоставят определени услуги в Съюза или извършват определени дейности в Съюза за сметка на професионални клиенти и на приемливи насрещни страни.

17 Накрая Комисията отбелязва, че съгласно практиката на Съда при всички положения е необходимо да се приеме конкретен акт за транспониране на дадена директива, който да я посочва, когато тя изрично предвижда, подобно на член 93 от Директива ПФИ II, че трябва да бъде посочена в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или при официалното публикуване на въпросните разпоредби (решение от 11 юни 2015 г., Комисия/Полша, C-29/14, EU:C:2015:379, т. 49 и цитираната съдебна практика). В случая обаче нито една от мерките, съобщени от Република Словения на 3 декември 2018 г., не посочвала Директива ПФИ II.

18 Предвид гореизложеното Комисията счита, че Република Словения не е приела и при всички случаи не е съобщила в предвидения срок разпоредбите, необходими за транспонирането на тази директива.

19 Макар да не отрича, че не е уведомила своевременно Комисията за частичното транспониране на Директива ПФИ II, Република Словения изтъква, че при изтичането на срока, определен за съобразяване с мотивираното становище, повечето от разпоредбите на тази директива са били транспонирани в словенския правен ред с националните мерки, съобщени на 3 декември 2018 г., които са изброени в точка 13 от настоящото решение. Тези мерки транспонирали Директива 2004/39 в словенския правен ред, така че те транспонирали частично и Директива ПФИ II, изготвена въз основа на Директива 2004/39. Тази държава членка посочва, че не е съобщила на Комисията преди 3 декември 2018 г. тези мерки като актове, които осигуряват транспонирането на Директива ПФИ II, тъй като законопроектите, за които информирала Комисията, че са в процес на приемане и чиято цел била да реформират правната рамка на

пазара на финансови инструменти, трябвало да бъдат приети от Националното събрание най-късно през април 2018 г. Поради смяната на правителството и предсрочните избори обаче тези законопроекти били приети повече от осем месеца след внасянето им през февруари и март 2018 г.

20 Освен това Република Словения отбелязва, че на 19 юли 2018 г. Комисията решила да предяви иск не само срещу нея, но и срещу Кралство Испания. Тя отбелязва, че след като била уведомена от Кралство Испания за частичното транспониране на Директива ПФИ II и за приключването на фазата на пълното транспониране преди края на ноември 2018 г., Комисията решила временно да спре процедурата относно тази държава членка. Република Словения уточнява, че е била наясно, че не е уведомила Комисията за частичното транспониране, преди последната да предяви разглеждания иск, но че успяла да осигури транспонирането на Директива ПФИ II през ноември 2018 г., с което изпълнила задълженията си по член 93 в срока, даден от Комисията на Кралство Испания. Република Словения посочва, че съгласно точка 7 от съобщението на председателя на Комисията от 9 декември 2005 г., озаглавено „Промени в прилагането на член 228 ЕО“ [SEC(2005) 1658 окончателен], санкциите, предложените от Комисията на Съда при неизпълнение на задължения, трябва да бъдат изчислени по метод, който е в съответствие с принципа на пропорционалност и принципа на равно третиране между държавите членки. При тези условия посочената държава членка счита, че тази институция трябва да оттегли предявения срещу нея иск за установяване на неизпълнение на задължения.

Съображения на Съда

21 Съгласно постоянната практика на Съда 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 и последващи промени не се вземат предвид от Съда (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 23, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 19 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 30).

22 Освен това Съдът многократно е постановявал, че държавите членки трябва при всички положения да приемат конкретен акт за транспониране на дадена директива, който да я посочва, 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 (вж. в този смисъл решения от 27 ноември 1997 г., Комисия/Германия, C-137/96, EU:C:1997:566, т. 8, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 20 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 31].

23 В случая, тъй като Комисията изпраща мотивираното становище на Република Словения на 26 януари 2018 г., двумесечният срок, който ѝ е даден, за да изпълни задълженията си, е изтекъл на 26 март 2018 г. Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения следва да се прецени с оглед на действащото именно към тази дата вътрешно законодателство (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 21 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 32).

24 В това отношение, от една страна, е безспорно, че националните мерки, които според Република Словения осигуряват частично транспониране на Директива ПФИ II, са били съобщени като мерки за нейното транспониране на 3 декември 2018 г., тоест след датата, на която е изтекъл определеният в мотивираното становище срок.

25 От друга страна и при всички положения, както личи от отговора на Република Словения на въпрос на Съда в съдебното заседание, безспорно е, че в разрез с предписанията на разпоредбата на член 93 от Директива ПФИ II тези мерки не съдържат никакво позоваване на тази директива.

26 Следователно въпросните мерки не изпълняват необходимите условия, за да се считат за конкретен транспониращ акт по смисъла на съдебната практика, посочена в точка 22 от настоящото решение.

27 Ето защо следва да се заключи, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, Република Словения нито е приела необходимите мерки, за да осигури транспонирането на Директива ПФИ II, нито съответно е съобщила на Комисията тези мерки.

28 Ето защо следва да се констатира, че като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище срок всички законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива ПФИ II, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 93 от тази директива.

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС

Относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

– Доводи на страните

29 Според Комисията член 260, параграф 3 ДФЕС е въведен с Договора от Лисабон, за да бъде укрепен установеният по-рано с Договора от Маастрихт санкционен механизъм. Поради новаторския характер на въпросната разпоредба и необходимостта от запазване на прозрачността и правната сигурност тази институция приема съобщение, озаглавено „Прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС“, публикувано на 15 януари 2011 г. (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1).

30 Целта на разпоредбата била да създаде по-силен стимул за държавите членки да транспонират директивите в предвидените от законодателя на Съюза срокове и да гарантира прилагането на законодателството на Съюза.

31 Комисията счита, че член 260, параграф 3 ДФЕС е приложим както в случаите, когато изобщо липсва съобщаване на мерки за транспониране на директива, така и в случаите на частично съобщаване на такива мерки.

32 Освен това според тази институция, макар в член 260, параграф 3 ДФЕС да се говори за неизпълнение на задължението на държава членка да съобщи за мерките за транспониране на директива, тази разпоредба се прилага не само когато не са съобщени националните мерки за транспониране на директива, но и когато такива мерки не са приети. Чисто формалистичното тълкуване на посочената разпоредба в смисъл, че тя имала за цел да осигури само действителното съобщаване на националните мерки, не гарантирало правилно транспониране на всички задължения, произтичащи от въпросната директива, и лишавало задължението за транспониране на директивите в националното право от всякакво полезно действие.

33 В случая Република Словения трябвало да бъде санкционирана именно за това, че освен че не е съобщила на Комисията, не е приела и не е обнародвала всички правни разпоредби, необходими за транспонирането на Директива ПФИ в националното право.

34 В отговор на довода, с който Република Словения оспорва прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС в конкретния случай, Комисията припомня, че настоящото дело се характеризира с факта, че до 3 декември 2018 г. Република Словения не е уведомила за никаква мярка за транспониране на Директива ПФИ II. Тази институция признава, че между 3 и 6 декември 2018 г. ситуацията с транспонирането на тази директива съответства на частично транспониране след съобщаването на националните мерки за транспониране. Това обаче не променяло факта, че при изтичането на срока, определен в мотивираното становище, не е била съобщена никаква мярка за транспониране. Като предлага да бъде наложена санкция под формата на еднократно платима сума, Комисията възнамерявала да санкционира периода, в който изобщо липсва съобщаване на мерки за транспониране, тоест периода между деня след изтичането на срока за транспониране, а именно 4 юли 2017 г., и 3 декември 2018 г. Освен това било безспорно, че към датата на предявяване на иска Република Словения не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране. Поради това не следвало да се разглежда въпросът дали член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага в случай на частично транспониране. Освен това доводът на Република Словения, че член 260, параграф 3 ДФЕС вече не бил приложим, след като държава членка е съобщила мерки за частично транспониране, дори това съобщаване да е извършено, когато съдебното производство вече е било висящо, лишавал член 260, параграф 3 ДФЕС от всякакво полезно действие.

35 Що се отнася до довода на Република Словения, че Комисията трябвало да я третира по същия начин като Кралство Испания, а именно временно да спре образуваното срещу нея производство по иска за установяване на неизпълнение на задължения, Комисията отбелязва, че последната държава членка ѝ е съобщила мерки за транспониране в посочения от нея срок. Въпреки ангажиментите си обаче Република Словения не е съобщила на Комисията никакви мерки за транспониране преди края на септември 2018 г. Следователно Комисията нямала причина да отлага допълнително предявяването на настоящия иск.

36 Република Словения оспорва приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС в настоящия случай.

37 В подкрепа на позицията си тя преди всичко твърди, че тази разпоредба не се прилага в случай на частично транспониране на дадена директива. В случая Директива ПФИ II била транспонирана частично в словенското право преди изтичането на срока, определен в мотивираното становище. Фактът обаче, че държава членка не е информирала Комисията за приетите от нея мерки за транспониране на директива, не означавал, че липсва транспониране, дори да ставало въпрос за неправилно или непълно транспониране на тази директива. От текста на член 260, параграф 3 ДФЕС следвало, че тази разпоредба може да се приложи само в хипотезата, в която държава членка не е приела никаква мярка за транспониране на директива в националния си правен ред и следователно не е съобщила нищо Комисията по този въпрос.

38 По-нататък Република Словения поддържа, че всяко тълкуване, различно от предлаганото от нея, засяга предвидимостта на производството за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като практиката на Съда и практиката на Комисията не позволяват ясно разграничаване между непълно транспониране и неправилно транспониране. Според нея подобно положение би се отразило отрицателно на принципа на правна сигурност и на принципа на равенство на държавите членки по отношение на Договорите. Освен това застъпваното от Комисията тълкуване противоречало на ограничителното тълкуване на член 260, параграф 3 ДФЕС, което представлявало изключение и не се потвърждавало от телеологичното тълкуване на тази разпоредба.

39 Накрая, въпреки че застъпваното от Комисията тълкуване би придало сигурно полезно действие на тази разпоредба, понятието „полезно действие“ не можело да бъде използвано като средство за повишаване на ефективността и полезността на правото на Съюза до степен, в която член 260, параграф 3 ДФЕС се тълкува в противоречие с ясното намерение на предвиденото в Договора. Освен това предложеното от Комисията тълкуване противоречало и на принципа на пропорционалност, тъй като предвижда система от санкции, които са несъразмерни на неблагоприятните последици от едно незначително неизпълнение на задължение, а именно несъобщаване на Комисията на мерки за транспониране.

40 Република Словения счита, че като се вземат предвид както частичното транспониране на Директива ПФИ II и минималните последици за словенските финансови пазари и за Съюза от липсата на транспониране, така и липсата на предварително решение, установило неизпълнението, предложената еднократна сума е неоснователна и твърде висока. В това отношение тя припомня, че е транспонирала изцяло Директива ПФИ II една година и четири месеца след изтичането на определения в член 93 от нея срок. Тя отбелязва също, че в точка 81 от решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444), Съдът е постановил, че налагането на санкция под формата на еднократно платима сума почива по-скоро 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 дълго време след постановяване на решението, с което първоначално е констатирано. Накрая, тя изтъква, че досега Съдът е осъждал държавите членки да заплатят еднократна сума само за неизпълнения на задължения, продължили по-дълго от разглежданото в настоящия случай, при това едва след предварително решение, установило неизпълнението на задължения. Ето защо тя счита, че налагането на санкция под формата на еднократно платима сума не е съразмерно и не съответства нито принципа на равно третиране на държавите членки, нито на определената от Съда цел на еднократно платимите суми.

41 Република Естония и Република Полша изтъкват по същество, че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага само когато държава членка не е предприела в определения срок каквато и да било мярка за транспониране и не я е съобщила на Комисията. В приложното поле на тази разпоредба не попадал случаят, при който държава членка е съобщила на Комисията мерки за транспониране на директива, които след това последната е счела за неправилно или частично транспониране на въпросната директива.

42 Според тези държави членки към това се прибавял и фактът, че член 260, параграф 3 ДФЕС можел да се прилага само когато Комисията е мотивирала подробно решението си да поиска налагането на финансови санкции. Всъщност подобно решение трябвало да бъде конкретно обосновано с оглед на обстоятелствата по съответното дело, тъй като съгласно практиката на Съда осъждането да се заплати еднократна сума не може да е автоматично. Освен това Комисията можела да определи какъв вид имуществена санкция следва да бъде наложена на засегнатата държава членка, за да я накара да прекрати въпросното неизпълнение и да установи неговият размер само въз основа на анализ на конкретните обстоятелства по съответното дело, както изисква практиката на Съда. В случая обаче, от една страна, Комисията не мотивирала решението си да поиска налагането на еднократно платима сума. От друга страна, и при всички положения било несъразмерно на Република Словения да се налага да заплати еднократна сума, въпреки че е транспонирала Директива ПФИ II.

Съображения на Съда

43 Следва да се припомни, че съгласно член 260, параграф 3, първа алинея ДФЕС, когато сезира Съда с иск по силата на член 258 ДФЕС, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, Комисията може, ако счете за уместно, да

определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според тази институция е съобразена с обстоятелствата. Съгласно член 260, параграф 3, втора алинея ДФЕС, ако установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, Съдът може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция в рамките на размера, определен от Комисията, като задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда.

44 Що се отнася до обхвата на член 260, параграф 3 ДФЕС, Съдът е постановил, че тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, който, от една страна, позволява да бъдат гарантирани както прерогативите на Комисията за осигуряване на ефективно прилагане на правото на Съюза, така и правото на защита и процесуалните възможности на държавите членки по член 258 ДФЕС във връзка с член 260, параграф 2 ДФЕС, и от друга страна, дава възможност на Съда да упражни съдебните си функции и в рамките на едно производство да прецени дали държавата членка е изпълнила задълженията си за съобщаване на мерките за транспониране на съответната директива и каква е тежестта на евентуално установеното в това отношение неизпълнение на задължения, като наложи най-подходящата с оглед на обстоятелствата по случая имуществена санкция (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 58, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 45 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 55).

45 В този контекст Съдът е тълкувал израза „задължението […] да съобщи за мерките за транспониране“, съдържащ се в член 260, параграф 3 ДФЕС, в смисъл на задължението на държавите членки да предоставят достатъчно ясна и точна информация за мерките за транспониране на директивите. За да изпълнят изискването за правна сигурност и за да гарантират пълното транспониране на разпоредбите от директивите на цялата си територия, държавите членки са длъжни да посочат за всяка от разпоредбите на съответната директива с коя национална разпоредба или с кои национални разпоредби е транспонирана. Въз основа на съобщената информация и евентуално на приложената към нея таблица на съответствието Комисията следва да провери дали няма транспониращи мерки, които явно липсват или не обхващат цялата територия на съответната държава членка, за да поиска налагането на съответната държава членка на предвидената в споменатата разпоредба имуществена санкция, като в хода на производството по член 260, параграф 3 ДФЕС Съдът не следва да установява дали съобщените на Комисията национални мерки гарантират правилно транспониране на разпоредбите на разглежданата директива (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 59, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 46 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 56).

46 След като, видно от точки 27 и 28 от настоящото решение, е установено, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, Република Словения не е съобщила на Комисията никаква мярка за транспониране на Директива ПФИ II по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС, така установеното неизпълнение на задължения попада в приложното поле на тази разпоредба.

47 Що се отнася до въпроса дали, както твърдят Република Естония и Република Полша, Комисията трябва да мотивира във всеки отделен случай решението си да поиска имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, или тази институция може да направи това, без да излага мотиви, във всички случаи, попадащи в приложното поле на тази разпоредба, следва да се припомни, че Комисията разполага, в качеството си на пазителка на Договорите по силата на член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС, с дискреционна власт да приеме такова решение.

48 Всъщност прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС не бива да се разглежда изолирано, а трябва да бъде свързано с образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС. Доколкото обаче искането за налагане на имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС е само акцесорно за производството по установяване на неизпълнение на задължения и трябва да осигури ефективността му и доколкото Комисията разполага с право на преценка дали е целесъобразно да образува такова производство, върху която Съдът не може да упражнява съдебен контрол (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 49 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 59), предпоставките за прилагането на тази разпоредба не може да са по-ограничителни от тези за прилагането на член 258 ДФЕС.

49 Освен това е важно да се отбележи, че съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС единствено Съдът е компетентен да налага имуществена санкция на държавите членки. Когато постановява такова решение след обсъждане при условията на състезателност, Съдът трябва да го мотивира. Следователно неизлагането на мотиви от страна на Комисията за решението ѝ да поиска от Съда да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС не засяга процесуалните гаранции на съответната държава членка (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 50 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 60).

50 Следва да се добави, че обстоятелството, че Комисията не трябва да мотивира във всеки отделен случай решението си да поиска имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, не освобождава тази институция от задължението да мотивира естеството и размера на исканата имуществена санкция, като в това отношение вземе предвид насоките, които е приела, например в своите съобщения, и които, макар да не обвързват Съда, допринасят за гарантирането на прозрачността, на предвидимостта и на правната сигурност в дейността ѝ (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 51 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) C-550/18, EU:C:2020:564, т. 61).

51 Това изискване за мотивиране на естеството и размера на исканата имуществена санкция е особено важно, предвид факта, че за разлика от параграф 2 от член 260 ДФЕС, параграф 3 от този член предвижда, че в производствата по тази разпоредба Съдът разполага само с ограничено право на преценка, тъй като, ако установи неизпълнение, той е обвързан от предложенията на Комисията, що се отнася до естеството на имуществената санкция, която може да наложи, и пределния ѝ размер (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 52 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 62).

52 Всъщност от член 260, параграф 3 ДФЕС следва, че Комисията трябва да определи „размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция“ за съответната държава членка, но и че Съдът може да наложи имуществена санкция единствено „в рамките на размера, определен“ от Комисията. Така в Договора за функционирането на ЕС се установява пряка връзка между санкцията, която иска Комисията, и тази, която може да наложи Съдът на основание на тази разпоредба (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 53 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 63).

53 Що се отнася до довода на Република Словения, че е третирана различно от Кралство Испания, що се отнася до транспонирането на Директива ПФИ II и продължителността на досъдебното производство в случая, следва да се отбележи, от една страна, че този довод се отнася не до приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС към процесното неизпълнение на задължение, а до основателността в случая на иска за еднократно платима сума — въпрос, който ще бъде

разгледан впоследствие. От друга страна и при всяко положение, тъй като Комисията има право да прецени дали да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу държава членка, фактът, че не е предявила такъв иск срещу Кралство Испания, не може да постави под въпрос възможността на Комисията да поиска на основание член 260, параграф 3 ДФЕС Република Словения да бъде осъдена за заплати имуществена санкция.

54 Ето защо следва да се констатира, че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага в случай като разглеждания.

По налагането в конкретния случай на санкция под формата на еднократно платима сума

– Доводи на страните

55 Що се отнася до размера на имуществените санкции, които трябва да се наложат, Комисията счита в съответствие с позицията, отразена в точка 23 от съобщението, публикувано на 15 януари 2011 г., че доколкото неизпълнението на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива не е по-леко от неизпълнението, за което може да се налагат санкциите, споменати в член 260, параграф 2 ДФЕС, правилата за изчисляване на финансовите санкции по член 260, параграф 3 ДФЕС трябва да са същите като приложимите в рамките на производството по параграф 2 от този член.

56 В случая Комисията иска да бъде наложена санкция под формата на еднократно платима сума, изчислена съгласно насоките, съдържащи се в съобщението на председателя на Комисията от 9 декември 2005 г., актуализирано със съобщението от 13 декември 2017 г., озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, които Комисията ще предложи на Съда в производствата за установяване на нарушения“ (C(2017) 8720), като минималният фиксиран размер за Република Словения е 496 000 EUR. В случая обаче тази минимална еднократно платима сума не била приложима, тъй като е по-ниска от сумата, получена при изчисляването на еднократно платимата сума в съответствие с тези съобщения. За да се определи дневната сума, която служи за основа на това изчисление, стандартната фиксирана сума, а именно 230 EUR, следвало да се умножи по коефициента за тежест, който в случая е 10 по скала от 1 до 20, и по фактора „n“, който за Република Словения е 0,86. Следователно дневната сума възлизала на 1978 EUR на ден и трябвало да се умножи по броя на дните, изминали между 4 юли 2017 г., денят, следващ датата на изтичане на предвидения в Директива ПФИ II срок за транспониране, и 5 декември 2018 г., денят, предхождащ датата, на която Република Словения е съобщила мерките за пълно транспониране на тази директива, или 520 дни. Така еднократно платимата сума в случая възлизала на 1 028 560 EUR.

57 Що се отнася до факта, че в своето решение от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция (C-93/17, EU:C:2018:903), Съдът постановява, че вече няма да е необходимо да се взема предвид критерият, свързан с броя на гласовете, които една държава членка има в Съвета на Европейския съюз, за да се изчисли размерът на налаганите финансови санкции, така че използваният от Комисията фактор „n“ вече не е подходящ, последната посочва, че нейните служби разработили нов метод за изчисляване, който отчита както брутния вътрешен продукт (БВП), така и политическата тежест на всяка държава членка, но че този нов метод, който е публикуван след предявяването на настоящия иск, не може да се приложи в случая. Така или иначе Комисията счита, че нейното предложение остава полезна отправна точка за санкциите, които Съдът може да наложи.

58 Що се отнася до доводите на Република Словения, свързани с неправилната преценка на тежестта на нарушението и с непропорционалния характер на размера на исканите санкции, като се има предвид, че тя съобщила мерките за частично транспониране на 3 декември 2018 г.,

Комисията отбелязва, че съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС неизпълнението на задължението за съобщаване на мерки за транспониране може да бъде санкционирано само по себе си. Следователно тази разпоредба санкционира не само факта, че дадена директива не е транспонирана, но и неспазването на формалното задължение за съобщаване на мерките за транспониране.

59 Що се отнася до доводите относно състоянието на словенския финансов пазар, с които Република Словения цели да обоснове твърдението си, че коефициентът за тежест на нарушението следва да се намали, тъй като последиците от липсата на транспониране на Директива ПФИ II в тази държава членка били по-малко значими от изчислените от Комисията, последната припомня, че съгласно постоянната съдебна практика задължителният характер на директивите предполага задължение за всички държави членки да спазват определените в тях срокове, за да се гарантира еднаквото им изпълнение в целия Съюз (решение от 22 септември 1976 г. Комисия/Италия, 10/76, EU:C:1976:125, т. 12). Освен това Комисията посочва, че Съдът е постановил съответно в точки 39 и 42 от решение от 14 януари 2010 г., Комисия/Чешка република (C-343/08, EU:C:2010:14), че липсата в дадена държава членка на определена дейност, посочена в директива, не може да освободи тази държава от задължението ѝ да приеме законови или подзаконови мерки, за да осигури адекватно транспониране на всички разпоредби на тази директива, и че транспонирането на директива не е задължително единствено тогава, когато то е безпредметно по географски съображения.

60 Освен това Комисията оспорва твърдението, че като санкция еднократно платимата сума представлява изключение и е допустима само при изключителни обстоятелства. Всъщност късното транспониране на директивите накърнявало не само защитата на общите интереси, преследвани със законодателството на Съюза, която не можела да търпи никакво отлагане, но също и най-вече защитата на европейските граждани, които черпят субективни права от това законодателство.

61 Накрая, Комисията поддържа, че не е необходимо да изчислява „действителния риск“ от нарушението в положение като разглежданото в настоящия случай, което се характеризира с факта, че до датата на предявяване на иска Република Словения не е съобщила никакви мерки за транспониране в националното право. Комисията уточнява, че проверява дали директивите са транспонирани напълно в националното право единствено въз основа на съобщените от съответната държава членка мерки, без в това отношение да може да вземе предвид евентуалното наличие на други съществували преди това обстоятелства от националния правен ред, за които не е уведомена и които евентуално биха могли да запълнят пропуските, произтичащи от съобщените мерки за транспониране. Ето защо държава членка не може да критикува Комисията, че се е ограничила до това да определи размера на предложената санкция само с оглед на съобщените ѝ мерки за транспониране, а не с оглед на всички останали мерки, които могат да съществуват в националното законодателство.

62 Република Словения оспорва размера на предложената от Комисията еднократно платима сума, като изтъква, че тя е неоснователна и твърде висока. Що се отнася по-конкретно до изчисляването на размера на еднократно платимата сума, тази държава членка отбелязва, че в производство по член 260, параграф 3 ДФЕС Комисията не може да прилага същия метод за изчисляване като по делата, образувани на основание параграф 2 от същия член. Освен това вече не било необходимо да се използва възприетият от Комисията фактор „n“, тъй като Съдът изоставил критерия, изведен от броя на гласовете, с които разполага държава членка в Съвета, и се основавал единствено на БВП на съответната държава членка като определящ фактор (решение от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция, C-93/17, EU:C:2018:903, т. 141). Съдът можел най-много да приложи като отправна точка фактора „n“, определен от Комисията в нейното съобщение, 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“, публикувано на 25 февруари 2019 г. (ОВ C 70,

2019 г., стр. 1), в което тя определя посочения коефициент въз основа на БВП и на броя на местата на държавата членка в Европейския парламент, ако счита, че този метод е по-подходящ, за да се определи еднократно платимата сума, отколкото въз основа само на БВП.

63 Освен това според посочената държава членка, когато иска от Съда да наложи финансови санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, Комисията не може да прилага същата скàла за тежест от 1 до 20, която се прилага към делата по член 260, параграф 2 ДФЕС. В случай като разглеждания обхватът на тази скàла трябвало да бъде по-ограничен предвид целта на член 260, параграф 3 ДФЕС. Освен това Комисията се позовала най-общо на значението на нарушените правила на Съюза и на тежестта на последиците от липсата на транспониране на Директива ПФИ II върху общите и частните интереси, като приела, че тази директива изобщо не е транспонирана. По този начин обаче Комисията не взела предвид редица смекчаващи обстоятелства, специфични за настоящото дело. Всъщност в случая частичното транспониране на посочената директива в словенския правен ред не повлияло отрицателно на обмяната, извършвана на местата за търговия, на функционирането на пазара на финансови инструменти в Словения или на функционирането на вътрешния пазар, на трансграничното предлагане на услуги за различните инвестиционни услуги и дейности, на правната сигурност или на европейския финансов пазар или пък на предприятията и другите пазарни оператори. При тези условия коефициентът за тежест на нарушението трябвало да бъде под 10, така че размерът на еднократно платимата сума да бъде съобразен с обстоятелствата и да е съразмерен на нарушението.

64 Република Словения допълва в това отношение, че два месеца след предявяването на настоящия иск, на 6 декември 2018 г., тя изпълнила всички свои задължения, що се отнася до транспонирането на Директива ПФИ II, и уведомила Комисията, но последната не намалила размера на исканата еднократно платима сума. Ако обаче плащането на еднократна сума действително има за цел да подтикне държавите членки да изпълнят своите задължения, държава членка, която още в първата фаза на съдебното производство за установяване на неизпълнение на задължения е приела мерки за транспониране и ги е съобщила на Комисията, не би трябвало да бъде принуждавана да плаща целия размер на поисканата еднократна сума.

65 Република Естония и Република Полша твърдят по-специално че съдебната практика по член 260, параграф 2 ДФЕС не можела да бъде приложена автоматично към параграф 3 на същия член, при положение че целта на параграф 3 е да санкционира по-леко от посоченото в параграф 2 нарушение, което се състои в неспазването на първо решение на Съда, установило неизпълнение на задължения. Освен това Република Словения сътрудничила лоялно с Комисията и забавянето при транспонирането на Директива ПФИ II не се дължало на нея. Следователно предложеният от Комисията коефициент за тежест на нарушението бил несъразмерен и трябвало да бъде намален.

– Съображения на Съда

66 Що се отнася, на първо място, до довода, че налагането на санкция под формата на еднократно платима сума би било несъразмерно, след като в хода на производството Република Словения е преустановила процесното неизпълнение, следва да се припомни, от една страна, че обстоятелството, че държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на дадена директива, независимо дали поради пълно или частично непредставяне на информация или поради представяне на недостатъчно ясна и точна информация, само по себе си може да бъде основание за откриване на производство по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнението 1решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 51, от

16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 64 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 74).

67 От друга страна, механизмът по член 260, параграф 3 ДФЕС е въведен с цел не само да стимулира държавите членки възможно най-бързо да преустановят неизпълнение, което при липса на такава мярка вероятно би продължило, но и да облекчи и ускори производството по налагане на имуществени санкции за неизпълнение на задължението за съобщаване на националните мерки за транспониране на директиви, приети съгласно законодателната процедура, като следва да се уточни, че преди да се въведе такъв механизъм, налагането на финансова санкция на държавите членки за несъобразяване в определения срок с предходно решение на Съда и за неизпълнение на задължението за транспониране е било възможно чак няколко години след постановяването на въпросното решение (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 52, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 64 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) C-550/18, EU:C:2020:564, т. 74).

68 Следва обаче да се отбележи, че за постигането на преследваната с член 260, параграф 3 ДФЕС цел са предвидени два вида имуществени санкции, а именно еднократно платимата сума и периодичната имуществена санкция.

69 В това отношение от практиката на Съда следва, че прилагането на едната или другата от тези две мерки зависи от годността на всяка от тях да осъществи преследваната цел с оглед на конкретните обстоятелства. Докато налагането на периодична имуществена санкция изглежда особено подходящо, за да се подтикне държавата членка възможно най-бързо да преустанови неизпълнение, което при липса на такава мярка вероятно би продължило, осъждането да се заплати еднократна сума почива по-скоро 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 (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 66 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 76).

70 При тези обстоятелства искова молба, с която, както в настоящия случай, Комисията иска налагането на санкция под формата на еднократно платима сума, не може да бъде отхвърлена като несъразмерна само поради това че има за предмет неизпълнение на задължения, което, макар да е продължило във времето, е преустановено към датата, на която Съдът разглежда спорните факти.

71 Що се отнася, на второ място, до целесъобразността да се наложи имуществена санкция в случая, 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 подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 78, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 68 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 78).

72 По настоящото дело следва да се приеме, че макар Република Словения да е сътрудничила на службите на Комисията през цялата досъдебна процедура, да е държала последните в течение за напредъка в процеса на приемане на мерките за транспониране на Директива ПФИ II и да е положила усилия, позволили ѝ в хода на производството да преустанови твърдяното

неизпълнение на задължения, 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 не са съобщени никакви мерки за транспонирането на тази директива, 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 (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 69 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 79).

73 Този извод не се разколебава от довода, изложен в точка 53 от настоящото решение. Всъщност, както бе припомнено в тази точка, Комисията трябва по-специално да прецени дали предявяването на иск срещу държавата членка е целесъобразно и да избере момента, в който да започне срещу нея производство за установяване на неизпълнение на задължения. На следващо място, в случая не се оспорва, че за разлика от Република Словения, Кралство Испания е съобщило на Комисията мерките за транспониране на Директива ПФИ II в определения му за тази цел срок. Накрая, не се твърди, че сроковете за отговор, в случая определени в официалното уведомително писмо и в мотивираното становище, са били особено кратки или неразумни и са можели да поставят под въпрос целите на досъдебната процедура, а именно да предостави възможност на съответната държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — пълноценно да изтъкне защитните си доводи срещу предявените от Комисията твърдения за нарушения (решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (Регистрационен данък), C-552/15, EU:C:2017:698, т. 28 и цитираната съдебна практика). Впрочем, както следва от фактите, посочени в точки 5 и 6 от настоящото решение, Република Словения е била напълно наясно с това, че не е изпълнила задълженията си по член 93 от Директива ПФИ II поне от 4 юли 2017 г.

74 Що се отнася, на трето място, до изчисляването на подходящата в случая 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, както бе посочено в точка 51 от настоящото решение, Съдът следва да определи размера на еднократно платимата сума — допустима съгласно 260, параграф 3 ДФЕС санкция за държавата членка — по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са именно обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 72 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 81).

75 Що се отнася, първо, 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 относително тежко нарушение (решения от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 85, от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 73 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 82).

76 Към това се прибавя и фактът, че Директива ПФИ II е важен инструмент на правната уредба на Съюза, приложим за финансовите пазари, тъй като има за цел да подобри конкурентоспособността на финансовите пазари на Съюза чрез създаването на единен пазар на инвестиционните услуги и дейности, като същевременно гарантира високо и хармонизирано

равнище на защита на инвеститорите в сектора на финансовите инструменти. Липсата или неадекватността на национално равнище на нормите, които гарантират правилното функциониране на финансовите пазари и защитата на инвеститорите, трябва да се счита за особено сериозна с оглед на съответните последици за обществените и частните интереси в рамките на Съюза.

77 Макар в хода на производството Република Словения да е преустановила неизпълнението, в което е обвинена поради липсата на съобщаване, това не променя факта, че посоченото неизпълнение е съществувало към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, а именно 26 март 2018 г., така че ефективността на правото на Съюза не е била осигурена във всеки един момент.

78 Обстоятелството, че към тази дата Република Словения все още не е съобщила никакви мерки за транспониране на Директива ПФИ II, прави това неизпълнение още по-тежко.

79 Доводите, които Република Словения привежда, за да обоснове късното транспониране на Директива ПФИ II, а именно прекъсване на вече започналия законодателен процес поради организирането на предсрочни парламентарни избори, нямат отношение към тежестта на процесното нарушение, 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 транспониране на тези директиви (решение от 13 юли 2017 г., Комисия/Испания, C-388/16, непубликувано, EU:C:2017:548, т. 41).

80 От друга страна, при конкретната преценка на тежестта на нарушението следва да се вземе предвид фактът, че както твърди Република Словения, без Комисията да оспорва това, практическите последици от късното транспониране на Директива ПФИ II в словенското право за словенския финансов пазар и останалите финансови пазари в Съюза, както и за защитата на инвеститорите, предвид размера на словенския финансов пазар, остават относително ограничени.

81 Що се отнася, второ, 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 не на момента, в който последният е сезиран от Комисията. Тази преценка на фактите трябва да се счита за извършена към датата на приключване на производството (решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари), C-549/18, EU:C:2020:563, т. 77 и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари), C-550/18, EU:C:2020:564, т. 86).

82 В случая е безспорно, че процесното неизпълнение е преустановено на 6 декември 2018 г., тоест преди приключването на производството.

83 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 (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).

84 В случая не се оспорва, че при изтичането на предвидения в член 93 от Директива ПФИ II срок за транспониране, а именно 3 юли 2017 г., Република Словения не е приела необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби, за да осигури транспонирането на тази

директива, и съответно не е съобщила на Комисията транспониращите мерки. Следователно процесното неизпълнение, преустановено едва на 6 декември 2018 г., е продължило около 17 месеца.

85 Що се отнася, трето, до платежоспособността на съответната държава членка, от практиката на Съда следва, че трябва да се отчетат актуалните данни за БВП на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (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).

86 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 Съдът не може, когато налага санкция под формата на еднократно платима сума, да надвишава определения от Комисията размер, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на нарушението, произтекло от неспазването на член 93 от Директива ПФИ II 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 750 000 EUR.

87 Ето защо Република Словения следва да бъде осъдена да заплати на Комисията еднократна сума в размер на 750 000 EUR.

По съдебните разноски

88 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Словения и последната е загубила делото, Република Словения трябва да бъде осъдена да заплати, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

89 По силата на член 140, параграф 1 от същия правилник, съгласно който държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, Федерална република Германия, Република Естония, Република Австрия и Република Полша следва да понесат направените от тях разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище срок или при всички положения, като не е съобщила на Европейската комисия законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС, изменена с Директива (ЕС) 2016/1034 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юни 2016 г., Република Словения не е изпълнила задълженията си по член 93 от Директива 2014/65, изменена с Директива 2016/1034.

2) Осъжда Република Словения да заплати на Европейската комисия еднократна сума в размер на 750 000 EUR.

3) Осъжда Република Словения да заплати, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.

4) Федерална република Германия, Република Естония, Република Австрия и Република Полша понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи