Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 5 март 2020 година[1]

Дело C-549/18

Европейска комисия
срещу

Румъния

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Директива (ЕС) 2015/849 — Борба с изпирането на пари — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура — Имуществени санкции — Еднократно платима сума“

I. Въведение

1. По настоящото дело Европейската комисия предявява иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу Румъния на основание член 258 ДФЕС за това, че до 26 юни 2017 г. не е приела необходимите мерки за транспонирането на Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията[2] или, при всички положения, че не е съобщила за тези мерки на Комисията.

2. Освен това на основание член 260, параграф 3 ДФЕС Комисията иска от Съда да наложи на Румъния еднократно платима сума, която в крайна сметка е определена в размер на 4 536 667,20 EUR, за неизпълнение на задължението ѝ за съобщаване за мерките за транспониране на Директива 2015/849. Освен това първоначално тя иска заплащане и на подневна периодична имуществена санкция в размер на 21 974,40 EUR, но в хода на производството оттегля това искане.

3. В съответствие с това настоящият случай дава възможност на Съда да доразвие практиката си относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС след ключовото решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи)[3]. Член 260, параграф 3 ДФЕС е важен инструмент, въведен с Договора от Лисабон, който позволява на

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 ОВ L 141, 2015 г., стр. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Съществуват няколко предходни дела по член 260, параграф 3 ДФЕС, но те са оттеглени, преди Съдът да постанови решение. По две от тях има заключения, едното на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, непубликувано, EU:C:2014:2441), а по другото — моето заключение по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Ипотечен кредит) (C-569/17, EU:C:2019:573), които разглеждам в анализа по-долу.

Комисията да сезира Съда с иск по член 258 ДФЕС, поради това че държава членка „не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура“, и едновременно с това да поиска от Съда да наложи имуществени санкции на тази държава членка.

4. Настоящото дело се гледа от Съда успоредно с друго дело — Комисия/Ирландия (C-550/18), по което също представям заключение днес. И двете дела повдигат два основни въпроса, първият от които е дали Комисията трябва да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС, а вторият е относно определянето на еднократно платимите суми съгласно тази разпоредба. Това дело повдига и други въпроси, а именно дали мерките, съобщени в хода на производството, представляват изпълнение на задължения за целите на член 258 и на член 260, параграф 3 ДФЕС.

5. В настоящото заключение твърдя, че Румъния не е изпълнила задълженията си по член 258 ДФЕС и ще предложа на Съда да я осъди да заплати еднократно платима сума на основание член 260, параграф 3 ДФЕС.

II. Правна уредба

6. Член 67, параграф 1 от Директива 2015/849 предвижда:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 26 юни 2017 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

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“.

7. Съгласно член 1, точка 42 от Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС[4], член 67, параграф 1 от Директива 2015/849 е заменен със следния текст:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които са необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 26 юни 2017 г.

Държавите членки прилагат член 12, параграф 3, считано от 10 юли 2020 г.

Държавите членки създават централните регистри на действителните собственици, посочени в член 30, до 10 януари 2020 г., регистрите, посочени в член 31, до 10 март 2020 г., и централизираните автоматизирани механизми, посочени в член 32а, до 10 септември 2020 г.

[…]

Държавите членки незабавно съобщават на Комисията текста на разпоредбите, посочени в настоящия параграф.

4 ОВ L 156, 2018 г., стр. 43.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, 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“.

III. Досъдебната процедура и производството пред Съда

8. Тъй като на Комисията не са съобщени никакви мерки за транспониране на Директива 2015/849 до изтичане на крайния срок на 26 юни 2017 г., на 18 юли 2017 г. тя изпраща на Румъния официално уведомително писмо, с което я приканва да предприеме необходимите мерки в срок от два месеца, считано от получаването на това писмо.

9. В отговора си с писмо от 19 септември 2017 г. Румъния уведомява Комисията, че мерките за транспониране ще бъдат приети през декември 2017 г.

10. С мотивирано становище от 7 декември 2017 г. Комисията посочва, че Румъния все още не е съобщила за никакви мерки за транспониране на Директива 2015/849, и я приканва да направи това в срок от два месеца, считано от получаването на мотивираното становище.

11. След като исканията на Румъния за удължаване на срока за отговор на мотивираното становище са отхвърлени, Румъния представя отговора си с писмо от 8 февруари 2018 г., като посочва, че през май 2018 г. ще бъде прието законодателство, с което се транспонира Директива 2015/849.

12. Тъй като счита, че Румъния все още не е транспонирала Директива 2015/849, нито е съобщила за приемането на каквито и да било мерки за транспониране, на 19 юли 2018 г. Комисията решава да сезира Съда с иск за установяване на неизпълнение на задължения.

13. На 27 август 2018 г. Комисията предявява настоящия иск пред Съда на основание член 258 ДФЕС и член 260, параграф 3 ДФЕС, като моли Съда:

– първо, да приеме за установено, че като не е приела до 26 юни 2017 г. необходимите мерки, за да транспонира Директива 2015/849, или, при всички положения, като не е съобщила за такива мерки, Румъния не е изпълнила задълженията си по член 67 от посочената директива,

– второ, да осъди Румъния да заплаща периодична имуществена санкция в размер на 21 974,40 EUR за всеки ден забава на изпълнението на задължението ѝ да съобщи за необходимите мерки за осигуряване на транспонирането на Директива 2015/849, считано от деня на произнасяне на съдебното решение по настоящото дело,

– трето, да осъди Румъния да заплати еднократна сума, определена при дневна основа от 6 016,80 EUR, умножена по броя на дните, изтекли от деня, който следва изтичането на срока за транспониране, предвиден във въпросната директива, до датата, на която Румъния изпълни задълженията си, или ако тези задължения не бъдат изпълнени, до деня на постановяване на решението по делото от Съда, при условие еднократно платимата сума да не бъде по-малка от 1 887 000 EUR, както и

– четвърто, да осъди Румъния да заплати съдебните разноски.

14. В писмената си защита, подадена на 7 ноември 2018 г., Румъния моли Съда:

– първо, да отхвърли частично иска на Комисията с оглед на частичното транспониране на посочената директива в действащото национално законодателство,

– второ, да отхвърли иска на Комисията в частта, с която се иска налагане на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, и

– трето, при условията на евентуалност, да отхвърли иска на Комисията за налагане на еднократно платима сума и при всички положения да намали размера на исканите от Комисията санкции до степен, която да отразява особеностите на неизпълнението и действията на Румъния.

15. На 17 декември 2018 г. и на 15 февруари 2019 г. Комисията и Румъния представят съответно писмена реплика и писмена дуплика.

16. С писмо от 28 август 2019 г. Комисията уведомява Съда, че оттегля частично иска си. Тя вече не иска налагането на подневна периодична имуществена санкция, тъй като предметът на това искане отпада след пълното транспониране в Румъния на Директива 2015/849 в национална правна уредба, за която е съобщено на 18 юли 2019 г. и която влиза в сила на 21 юли 2019 г. Като приема, че последната дата е денят, в който Румъния е изпълнила своите задължения, Комисията определя исканата еднократно платима сума в размер на 4 536 667,20 EUR. Румъния представя становището си по това писмо на 30 септември 2019 г.

17. С решения от 6 декември 2018 г. и 7 януари 2019 г. Белгия, Естония, Франция, Ирландия и Полша са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Румъния. На 14 февруари 2019 г. Ирландия оттегля молбата си за встъпване по настоящото дело. На 11 юни 2019 г. Комисията представя становище по писмените становища при встъпване на Белгия, Естония, Франция и Полша.

18. На 10 декември 2019 г. е проведено съдебно заседание, на което Комисията, Естония и Румъния представят устни становища.

IV. Обобщение на доводите на страните

A. Относно неизпълнението на задълженията по член 258 ДФЕС

19. Комисията твърди, че до изтичането на крайния срок на 26 юни 2017 г., определен в член 67 от Директива 2015/849, Румъния не е приела необходимите мерки за транспониране или не ѝ е съобщила за тези мерки.

20. Комисията изтъква още, че четиридесетте национални мерки, съобщени през октомври 2018 г. след предявяването на настоящия иск и посочени от Румъния в писмената ѝ защита (наричани по-нататък „съобщените мерки“), не осигуряват частично транспониране на Директива 2015/849. Тези мерки, с които се транспонират предишни директиви, отменени с Директива 2015/849[5], не били достатъчни за транспониране на Директива 2015/849, тъй като между тези директиви съществуват значителни различия, а Директива 2015/849 въвеждала множество нови елементи. Директива 2015/849 не се посочвала в нито една от съобщените мерки, 37 от които били приети преди приемането ѝ, и Румъния не представила никакъв документ, който да обяснява връзката между разпоредбите на Директива 2015/849 и

5 А именно директиви 2005/60 и 2006/70; вж. точка 1 от настоящото заключение.

съответните разпоредби от тези национални мерки в съответствие със съображение 67 от Директивата. Както подчертава Комисията в съдебното заседание, приложението към писмената защита не следва да се счита за надлежно съобщаване на такъв обяснителен документ [6].

21. Румъния посочва, че за да осигури пълно транспониране на Директива 2015/849, тя се е постарала да осигури своевременното приемане на национална правна уредба, която включва разпоредбите на посочената директива само в един акт, но вътрешните процедури са надхвърлили определените срокове.

22. Румъния поддържа, че липсва пълно неизпълнение на задължението ѝ за транспониране на Директива 2015/849, тъй като със съобщените мерки се транспонират предходните директиви, отменени с Директива 2015/849, така че доколкото разпоредбите на тези директиви са включени в Директива 2015/849, тези мерки осигуряват частично транспониране на посочената директива. Фактът, че тези мерки не се позовавали на Директива 2015/849, не бил пречка те да представляват мерки за транспониране, тъй като позволявали да се постигнат преследваните с Директива 2015/849 цели. Румъния предоставила информация относно връзката между тези мерки и Директива 2015/849 в приложение към писмената защита.

Б. Относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

23. Като се основава на съобщението си относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС [7], Комисията поддържа, че неизпълнението от страна на Румъния на задължението ѝ да съобщи за мерките за транспониране съгласно член 67 от Директива 2015/849 попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС. Както е посочено в последващо съобщение [8], в настоящия случай се прилагала нейната актуализирана практика, съгласно която обикновено се искали еднократно платима сума и периодична имуществена санкция.

24. Комисията сочи, че нейното решение систематично да иска налагането на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, не представлява неупражняване на правото ѝ на преценка. Член 260, параграф 3 ДФЕС ѝ предоставял широка свобода на действие, аналогична на правото на преценка дали да започне или не производство по член 258 ДФЕС [9]. В този смисъл тя не била длъжна да излага конкретни мотиви за решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС. Тя също така поддържа, че забавянето при транспонирането на директиви е достатъчно сериозно, за да обоснове налагането на еднократно платими суми.

25. Що се отнася до определянето на имуществените санкции, Комисията поддържа, че методът за изчисляване на имуществените санкции по член 260, параграф 3 ДФЕС следва да е същият като прилагания по член 260, параграф 2 ДФЕС [10]. На това основание Комисията предлага еднократно платима сума в размер на 4 536 667,20 EUR, която следва да започне да се прилага от датата на постановяване на решението на Съда. Тази сума се основавала на дневен размер от 6 016,80 EUR, умножен по броя на дните (754), в които е било налице нарушението [11], обхващащи периода от деня, следващ крайния срок за транспониране, определен в Директива 2015/849

6 Комисията се позовава на решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 99).

7 Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1; наричано по-нататък „съобщението от 2011 г.“), и по-специално точки 7, 19 и 21.

8 Съобщение на Комисията, Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане (ОВ C 18, 2017 г., стр. 10; наричано по-нататък „съобщението от 2017 г.“), и по-специално стр. 15 и 16.

9 Съобщението от 2011 г., и по-специално точки 16 и 17.

10 Съобщението от 2011 г., и по-специално точки 23 и 28; съобщението от 2017 г., стр. 15.

11 Съобщението от 2011 г., точка 28 (в която има позоваване на Съобщение на Комисията — Прилагане на член 228 ЕО (ОВ C 126, 2007 г., стр. 15; наричано по-нататък „съобщението от 2005 г.“, т. 19—24).

(27 юли 2017 г.), до деня преди датата, на която е преустановено нарушението (20 юли 2019 г.), като се има предвид, че Румъния е транспонирала напълно Директива 2015/849 на 21 юли 2019 г.[12]. Комисията подчертава, че продължителността на нарушението е важен елемент за определяне на подходяща санкция и следва да се изчислява от датата на изтичане на крайния срок за транспониране, тъй като неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране възниква от тази дата, а не от датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище[13].

26. Освен това, при изчисляване на дневния размер от 6 016,80 EUR във връзка с еднократно платимата сума, който се основава на стандартната фиксирана сума, умножена по коефициента за тежест и фактора „n“[14], Комисията предлага коефициент 8 за тежестта на нарушението по скала от 1 до 20. Това се основавало на установените параметри, свързани, първо, със значението на Директива 2015/849 като ключов инструмент за осигуряване на ефективна защита на европейския финансов пазар срещу заплахите, произтичащи от изпирането на пари и финансирането на тероризма, и второ, с последиците за публичните и частните интереси в резултат от въздействието на неизпълнението на задължението на Румъния да транспонира посочената директива по отношение на европейския финансов пазар, на инвеститорите и гражданите. Комисията също така счита, че продължаването на срока за транспониране, определен в Директива 2018/843, за създаване на централните регистри съгласно членове 30 и 31 от Директива 2015/849, представлява смекчаващо обстоятелство, като подчертава, че срокът за транспониране на другите задължения, предвидени в Директива 2015/849, остава непроменен.

27. Румъния, подкрепяна от Белгия, Естония и Франция, изтъква, че член 260, параграф 3 ДФЕС не се прилага, тъй като румънското законодателство предвижда частично транспониране на Директива 2015/849. При условията на евентуалност предложените от Комисията имуществени санкции трябвало да бъдат съобразени с обстоятелствата в настоящия случай.

28. Що се отнася до налагането на имуществени санкции, Румъния, подкрепяна от Белгия, Естония, Франция и Полша, изтъква, че систематичната практика на Комисията да иска налагането на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, е неправилна. Комисията била длъжна да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС с оглед на фактическите и правни обстоятелства по всеки отделен случай. Предвид обстоятелствата по настоящия случай — които, наред с другото, включвали изключително кратка досъдебна фаза, сложността на Директива 2015/849, усилията за сътрудничество и частичното транспониране на Директива 2015/849 от страна на Румъния — както и това, че Комисията не мотивирала решението си да поиска имуществени санкции, тези санкции не били обосновани.

29. Румъния твърди също, че налагането на еднократно платима сума е необосновано и непропорционално. Както било прието в съдебната практика по член 260, параграф 2 ДФЕС[15], еднократно платима сума се налага в изключителни случаи и не е автоматична. Освен това тя надхвърляла необходимото за изпълнение на задълженията от страна на Румъния, като се има предвид по-специално че държавата изпълнила задълженията си, че въздействието върху публичните и частните интереси било надценено и че Румъния никога не е била осъждана от

12 Вж. точка 16 от настоящото заключение. Комисията предлага и подневна периодична имуществена санкция, но впоследствие оттегля това искане. Поради това по-нататък не обсъждам това изчисление.

13 Комисията се позовава по-специално на решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 88).

14 Вж. съобщението от 2005 г., и по-специално точка 24. Комисията се позовава на стойностите, посочени в нейното Съобщение относно актуализирането 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 окончателен) (ОВ C 431, 2017 г., стр. 3).

15 Румъния се позовава по-специално на решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 62, 63 и 69).

Съда за пропуск да транспонира директива в срок. Както Румъния подчертава в съдебното заседание и както Франция посочва в своето писмено становище, ако държава членка изпълни задълженията си в хода на производството, не е обосновано да се налага еднократно платима сума, тъй като по този начин не се постигат целите на член 260, параграф 3 ДФЕС да се насърчи транспонирането на директивите и да се улесни налагането на имуществени санкции[16].

30. Що се отнася до определянето на имуществените санкции, Румъния, подкрепяна от Белгия, Франция и Полша, твърди, че методът за изчисляване на санкциите по член 260, параграфи 2 и 3 ДФЕС не следва да е един и същ и че критериите следва да бъдат адаптирани според вида на нарушението, посочено в член 260, параграф 3 ДФЕС. В настоящия случай Румъния счита, че коефициентът за тежест е прекомерен, тъй като става въпрос за частично транспониране, а Румъния е сътрудничила през целия ход на производството. Също така било неподходящо да се взема предвид продължителността на нарушението по член 260, параграф 3 ДФЕС, а при условията на евентуалност, следвало да се вземе предвид определената в мотивираното становище дата, тъй като това бил моментът, към който Съдът преценявал дали са изпълнени задълженията на държавата членка[17]. Следователно, ако Съдът наложел еднократно платима сума, тази сума следвало да бъде значително по-малка и освен това следвало да отразява обстоятелствата по настоящия случай и поведението на Румъния.

V. Анализ

A. Относно неизпълнението на задълженията по член 258 ДФЕС

31. Следва да се припомни, че в рамките на производството по член 258 ДФЕС съобщаването, което държавите членки трябва да извършат в съответствие със закрепения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество, трябва да съдържа достатъчно ясна и точна информация по същество за националните норми за транспониране на дадена директива. Поради това при съобщаването, при което може да се изпрати и таблица на съответствието, недвусмислено трябва да бъдат указани законовите, подзаконовите и административните разпоредби, с приемането на които държавата членка счита, че е изпълнила различните си задължения по директивата. Обстоятелството, че държава членка не е изпълнила посоченото задължение, 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 образуване на производство по член 258 ДФЕС[18].

32. По-специално Съдът постановява, че макар транспонирането на дадена директива да може да се гарантира чрез вътрешноправни норми, които вече са в сила, в този случай държавите членки не са освободени от формалното задължение да съобщят на Комисията за тези норми, дори вече да са съобщили за тях в контекста на транспонирането на предходни директиви[19]. Също така, когато директива предвижда, че мерките за транспонирането ѝ трябва да съдържат позоваване на нея или да бъдат придружени от такова позоваване при официалното им публикуване, трябва да се приемат изрични мерки за транспониране[20].

16 Румъния се позовава по-специално на решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 52).

17 Румъния се позовава по-специално на решение от 6 октомври 2009 г., Комисия/Испания (C-562/07, EU:C:2009:614, т. 23 и цитираната съдебна практика).

18 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 51).

19 Решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Ирландия (C-427/07, EU:C:2009:457, т. 108 и 109).

20 Вж. решение от 4 октомври 2018 г., Комисия/Испания (C-599/17, непубликувано, EU:C:2018:813, т. 21).

33. Съгласно установената съдебна практика също така при иск въз основа на член 258 ДФЕС въпросът дали държава членка не е изпълнила своите задължения се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище, като Съдът не може да взема предвид последващи промени[21].

34. В настоящия случай Румъния признава, че не е приела необходимите мерки за транспониране на Директива 2015/849 и не ги е съобщила към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок, а именно 8 февруари 2018 г.[22]. Безспорно е, че такива мерки са приети и съобщени след тази дата (вж. т. 16 от настоящото заключение), така че те не могат да бъдат взети предвид в рамките на настоящото производство.

35. Що се отнася до съобщените мерки, които са били в сила в Румъния към момента на изтичане на срока за транспониране — 26 юни 2017 г., не съм убеден от доводите, изтъкнати от Румъния пред Съда, че тези мерки могат да бъдат взети предвид при преценката на неизпълнението на задължения в настоящия случай. С оглед на факта, че член 67, параграф 1 от Директива 2015/849 задължава държавите членки да гарантират, че в мерките им за транспониране на посочената директива се съдържа позоваване на същата или че то се извършва при официалното им публикуване (вж. т. 6 и 7 от настоящото заключение), Румъния трябва да приеме изрични мерки за транспониране. Румъния не твърди, че съобщените мерки отговарят на това условие. Във всеки случай Румъния не оспорва, че тези мерки не са транспонирали напълно Директива 2015/849 и че са съобщени през октомври 2018 г., тоест след изтичането на срока за транспониране на Директива 2015/849 и на определения в мотивираното становище срок[23]. По-късно ще се върна към този аспект в моя анализ (вж. т. 68 от настоящото заключение).

36. Поради това предлагам Съдът да приеме за установено, че като не е приела до определения срок всички необходими мерки, за да транспонира Директива 2015/849, или при всички положения, като не е съобщила за тези мерки, Румъния не е изпълнила задълженията си по член 67 от посочената директива.

Б. Относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

37. Основните въпроси в настоящия случай се отнасят, първо, до обосноваността на решението на Комисията да поиска имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, и второ, до пропорционалността на еднократно платимата сума, което от своя страна повдига общи въпроси, свързани по-специално с метода на изчисление на еднократно платимите суми и с приложимостта на съдебната практика по член 260, параграф 2 ДФЕС. Страните спорят и дали член 260, параграф 3 ДФЕС е приложим към настоящия случай, а именно дали обхваща частичната липса на съобщаване на мерките за транспониране от страна на държава членка.

38. Тъй като решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи)[24], е от особено значение за тези въпроси, на първо място следва да се направят някои предварителни уточнения относно това решение (раздел 1), след което да се разгледа правото на преценка на Комисията да иска имуществени санкции съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС, определянето на имуществените санкции съгласно тази разпоредба и налагането на еднократно платима сума в настоящия случай (раздели 2, 3 и 4).

21 Вж. решение от 18 октомври 2018 г., Комисия/Румъния (C-301/17, непубликувано, EU:C:2018:846, т. 42).

22 В този случай референтната дата е два месеца, считано от получаването на мотивираното становище от Румъния (вж. т. 10 от настоящото заключение), а именно 8 декември 2017 г.

23 Вж. по-специално решение от 30 ноември 2006 г., Комисия/Люксембург (C-32/05, EU:C:2006:749, т. 25) (с което се установява неизпълнение от държава членка на задължението ѝ да съобщи за мерки за транспониране, съдържащи се в приложение към писмената защита и следователно представени след определения в мотивираното становище срок).

24 C-543/17, EU:C:2019:573.

1. Относно решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи)

39. Следва да се има предвид, че в решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи)[25], се разглежда най-вече предметното приложно поле на член 260, параграф 3 ДФЕС и определянето на периодичните имуществени санкции съгласно тази разпоредба. По-специално Съдът постановява, че текстът „задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива“, съдържащ се в член 260, параграф 3 ДФЕС, означава, че „държавите членки са длъжни да посочат за всяка от разпоредбите на 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 мерки за транспониране, 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“[26].

40. Съдът също така постановява, че налагането на периодична имуществена санкция по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС е обосновано само доколкото към момента, в който Съдът разглежда фактите, продължава да е налице неизпълнението на задължения и че съдебната практика, която се отнася до член 260, параграф 2 ДФЕС, трябва да се приложи по аналогия към член 260, параграф 3 ДФЕС, тъй като предвидените в тези две разпоредби периодични имуществени санкции преследват една и съща цел. С оглед на правото му на преценка по този въпрос и на критериите, установени в съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС, Съдът налага на Белгия периодична имуществена санкция в размер на 5 000 EUR на ден за неизпълнение на задълженията за приемане и съобщаване на мерките за транспониране на три члена от въпросната директива по отношение на един от нейните региони[27].

41. Въз основа на това следва да се отбележи, че в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) Съдът тълкува предметното приложно поле на член 260, параграф 3 ДФЕС в смисъл, че обхваща липса на съобщаване от държава членка на мерки, представляващи непълно (частично) транспониране на въпросната директива[28]. Освен това Съдът използва един и същ метод за изчисляване на периодичните имуществени санкции по член 260, параграфи 2 и 3 ДФЕС, като акцентира върху правото си на преценка и върху целта, преследвана с този вид санкция. По-късно ще се върна към този аспект в моя анализ (вж. т. 52, 53 и 59 от настоящото заключение).

42. От решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи)[29] следва, че не може да се приеме твърдението на Румъния, подкрепено от Белгия, Естония и Франция, че тъй като Румъния частично е транспонирала Директива 2015/849, член 260, параграф 3 ДФЕС не се прилага. Член 260, параграф 3 ДФЕС е приложим към настоящото производство[30], тъй като Комисията е установила, че Румъния не е изпълнила изцяло

25 C-543/17, EU:C:2019:573.

26 Решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 59).

27 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, и по-специално т. 60, 61 и 80—89).

28 Решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573). Срв. заключението на генералния адвокат Szpunar по дело Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, и по-специално т. 58—81) (в което се предлага ограничителен подход) със заключението на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, непубликувано, EU:C:2014:2441, т. 114—145) и моето заключение по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Ипотечен кредит) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 41—71) (в което се предлага по-широк подход).

29 Решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Следва да се отбележи, че Директива 2015/849 несъмнено е директива, приета съгласно определена законодателна процедура, а именно обикновената законодателна процедура в съответствие с правното ѝ основание по член 114 ДФЕС.

задължението си за съобщаване. В действителност мерките за транспониране очевидно не са били налице до пълното транспониране на Директива 2015/849 от страна на Румъния, считано от 21 юли 2019 г., като съществуващите преди това национални мерки не са били достатъчни (вж. т. 34 и 35 от настоящото заключение).

2. Относно правото на преценка на Комисията съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС

43. В настоящия случай Румъния, подкрепяна от Белгия, Естония, Франция и Полша, по същество твърди, че налагането на имуществени санкции не е обосновано, тъй като с оглед на особените обстоятелства в случая Комисията не е мотивирала решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС.

44. Съгласен съм с Комисията, че тя не е длъжна да мотивира решението си да поиска имуществени санкции по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС[31]. Причините да достигна до това заключение са следните.

45. Първо, следва да се припомни, че член 260, параграф 3 ДФЕС позволява на Комисията да сезира Съда с иск по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение, когато счита, че държава членка „не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура“, и в рамките на същото производство да поиска от Съда да наложи имуществени санкции на тази държава членка. В този случай налагането на имуществени санкции вече не зависи от по-продължителна процедура, включваща постановяването на първоначално решение от Съда за установяване на нарушението на основание член 258 ДФЕС, и на повторно решение от него, с което се налагат имуществени санкции по реда на член 260, параграф 2 ДФЕС на основание, че държавата членка не се е съобразила с първоначалното съдебно решение. По същество двете производства се обединяват в едно.

46. Поради това следва да се приеме, че предоставената на Комисията възможност да поиска имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС е свързана с признатото от съдебната практика широко право на преценка на Комисията за започване на производство по член 258 ДФЕС[32]. Както постановява Съдът, Комисията „не е длъжна да обосновава решението си, а допустимостта на иска не зависи от обстоятелствата, които диктуват решението ѝ. […] Съдът трябва единствено да гарантира, че приетата процедура по принцип може да се използва по отношение на твърдяното нарушение“[33]. Според мен същото следва да важи и за решението на Комисията да прибегне до член 260, параграф 3 ДФЕС.

47. В това отношение от текста на член 260, параграф 3 ДФЕС („може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция“) в сравнение с текста на член 260, параграф 2 ДФЕС („посочва размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция“) може да се заключи, че Комисията разполага с право на преценка да реши дали да поиска налагането на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС в производствата по член 258 ДФЕС, без да е длъжна да го прави[34].

31 Следва да се отбележи, че генералният адвокат Wathelet заема подобна позиция в заключението си по дело Комисия/Полша (C-320/13, непубликувано, EU:C:2014:2441, т. 104—113).

32 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 35).

33 Решение от 26 юни 2001 г., Комисия/Португалия (C-70/99, EU:C:2001:355, т. 17).

34 Вж. моето заключение по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Ипотечен кредит) (C-569/17, EU:C:2019:573, т. 68 и цитираната съдебна практика).

Тази формулировка обаче по никакъв начин не дава основание да се приеме, че задължава Комисията да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС, когато не е длъжна да го направи по силата на член 258 ДФЕС, тъй като контекстът на член 260, параграф 3 ДФЕС обхваща производството по член 258 ДФЕС[35].

48. Във всеки случай решението на Комисията, с което се иска налагането на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, ще трябва да бъде мотивирано, доколкото съдържа индивидуална преценка на поисканите имуществени санкции с оглед на обстоятелствата по случая. Мотивите на Комисията относно прилагането на критериите, използвани за определяне на размера на исканите имуществени санкции, могат да се приемат за достатъчни да позволят на държавата членка да разбере и да оспори начина на определяне на имуществените санкции от Комисията, поискани пред Съда, както е в настоящия случай.

49. С оглед на изложеното считам, че Комисията не е длъжна да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС.

3. Относно определянето на имуществените санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС

50. Тъй като решението на Комисията да поиска имуществени санкции в настоящия случай е в съответствие с член 260, параграф 3 ДФЕС, преминавам към определянето на имуществените санкции съгласно тази разпоредба.

51. Първо, както предложих в заключението си по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Ипотечен кредит)[36], Комисията следва да има право да използва един и същ метод за изчисление на имуществените санкции, които предлага на основание член 260, параграфи 2 и 3 ДФЕС, като се има предвид, че тези санкции са идентични, преследваните от тези две разпоредби цели са сходни и така се насърчават последователният подход и предвидимостта за държавите членки. В това отношение обстоятелството, че член 260, параграф 2 ДФЕС санкционира едно „двойно нарушение“ — на правото на Съюза и на решение на Съда по член 258 ДФЕС, докато член 260, параграф 3 ДФЕС санкционира едно-единствено нарушение на правото на Съюза поради неизпълнение на задължението за съобщаване, според мен не променя факта, че и двете разпоредби се отнасят до неизпълнение на задължения, произтичащи от първичното право на Съюза (вж. т. 31 от настоящото заключение).

52. Във всеки случай Съдът не е обвързан от предложенията на Комисията за налагане на имуществени санкции, нито от нейния метод на изчисление съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС[37]. Както Съдът признава в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи)[38], Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от нивото на убеждаването и възпирането, които той счита за необходими, да определи подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза. Съдът

35 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 57).

36 C-569/17, EU:C:2019:271, т. 73. Вж. също заключенията на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, непубликувано, EU:C:2014:2441, т. 146—160) и на генералния адвокат Szpunar по дело Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, т. 96).

37 Вж. моето заключение по дело Комисия/Испания (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 74).

38 Вж. решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 78) (в което по аналогия се прави позоваване на решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Италия (C-196/13, EU:C:2014:2407, т. 86 и цитираната съдебна практика).

също така постановява в контекста на член 260, параграф 2 ДФЕС, че предложенията и насоките на Комисията, съдържащи се в нейните съобщения, не са обвързващи за Съда; те представляват само полезна отправна точка и гарантират, че съответното действие е прозрачно, предвидимо и в съответствие с правната сигурност [39].

53. Следователно може да се приеме, че от решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) [40] следва, че съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС трябва да се прилага по аналогия към член 260, параграф 3 ДФЕС, доколкото посочените в тези две разпоредби имуществени санкции са насочени към постигането на едни и същи цели: налагането на периодична имуществена санкция е особено подходящо за насърчаване на държава членка да преустанови в най-кратък срок неизпълнение на задължения, което при липсата на такава мярка по-скоро би продължило, докато налагането на еднократно платима сума е основано в по-голяма степен на преценката на последиците от неизпълнението на задълженията на съответната държава членка върху публичните и частните интереси.

54. Освен това в съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС, като се започне с ключовото решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция [41], Съдът постановява, че може да наложи кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция [42], както и че може да наложи имуществена санкция, която не е била предложена от Комисията, поради това че „целесъобразността на налагането на имуществена санкция и изборът на най-подходящата в зависимост от обстоятелствата по делото санкция могат да бъдат преценени само в светлината на констатациите, направени от Съда в решението, постановено на основание член [260, параграф 2 ДФЕС] и следователно са извън политическата сфера“ [43]. Така възниква въпросът дали практиката на Съда относно член 260, параграф 2 ДФЕС е приложима по аналогия към член 260, параграф 3 ДФЕС, що се отнася до правото на преценка на Съда да налага както еднократно платима сума едновременно с периодична имуществена санкция, така и имуществена санкция, която не е била предложена от Комисията.

55. В тази връзка следва да се отбележи, че в сравнение с член 260, параграф 2 ДФЕС („[а]ко Съдът на Европейския съюз установи, че въпросната държава членка не се е съобразила с неговото решение, той може да ѝ наложи заплащането на еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция“), член 260, параграф 3 ДФЕС предвижда, че Съдът не може да налага имуществени санкции над посочения от Комисията размер („[а]ко Съдът на Европейския съюз установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, той може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, в рамките на размера, определен от Комисията“).

39 По отношение на еднократно платимите суми вж. решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Ирландия (C-279/11, непубликувано, EU:C:2012:834, т. 77). По отношение на периодичните имуществени санкции вж. решение от 4 юли 2018 г., Комисия/Словакия (C-626/16, EU:C:2018:525, т. 83).

40 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 61) (в което по аналогия се прави позоваване на решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 81). Вж. също точка 40 от настоящото заключение.

41 C-304/02, EU:C:2005:444.

42 Вж. решения от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 80—86), и от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 112).

43 Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 90). Вж. също решение от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия (C-503/04, EU:C:2007:432, т. 22).

56. Несъмнено, както изтъкват Румъния, Естония и Комисията в съдебното заседание, това ограничение, въведено с член 260, параграф 3 ДФЕС, може да се тълкува като стесняващо правото на преценка на Съда не само по отношение на размера на сумата, но и по отношение на избора на имуществената санкция, която да се наложи, така че Съдът да не може да наложи кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция, ако Комисията не ги е поискала, нито да наложи имуществена санкция, различна от предложената от Комисията [44].

57. Независимо от това поддържам позицията, изложена в заключението ми по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Ипотечен кредит) [45], че Съдът разполага с право на преценка по член 260, параграф 3 ДФЕС да наложи кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена или финансова санкция, която не е предложена от Комисията, в рамките на предвидения в тази разпоредба таван по отношение на размера на имуществената санкция. По-специално следва да се отбележи, че в текста на член 260, параграф 3 ДФЕС е посочен само размерът, а не видът на имуществената санкция, която трябва да бъде наложена. От този текст може да се направи заключението, че Съдът не може да налага имуществена санкция в размер, по-висок от предложения от Комисията. Според мен обаче тази формулировка не следва да се тълкува в смисъл, че лишава Съда от правото му на преценка при определянето на подходящата имуществена санкция във всички случаи. Поради това в зависимост от обстоятелствата Съдът може да наложи имуществена санкция, която не е предложена от Комисията, или кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция в същия или по-нисък размер от „размера, определен от Комисията“, който не трябва непременно да бъде общата сума, наложена в крайна сметка на съответната държава членка.

58. Освен това такова тълкуване отговаря на целите на член 260, параграф 3 ДФЕС, като се има предвид целта, поради която съществуват различни имуществени санкции в Договорите. Както е посочено в точка 40 от настоящото заключение, когато държава членка изпълни задължението си за съобщаване в хода на производството, тоест преди Съдът да разгледа фактите, не може да бъде наложена периодична имуществена санкция. Еднократно платимата сума обаче остава подходящ вариант за справяне с въздействието от това нарушение върху публичните и частните интереси и за възпиране от повторно извършване на нарушението. В действителност това положение обяснява актуализираната практика на Комисията обикновено да иска налагане на еднократно платима сума и периодична имуществена санкция по делата, образувани на основание член 260, параграф 3 ДФЕС (вж. т. 23 от настоящото заключение), както е видно от настоящия иск. Въпреки това, в случай например че Комисията предложи само един вид санкция, правото на преценка на Съда да наложи друга санкция или кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция, евентуално при спазване на предвидения в член 260, параграф 3 ДФЕС таван, би гарантирало, че тази разпоредба няма да бъде лишена от полезно действие.

44 Вж. заключенията на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, непубликувано, EU:C:2014:2441, т. 155) и на генералния адвокат Szpunar по дело Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Висикоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, т. 97—100).

45 C-569/17, EU:C:2019:271, точки 76—78.

59. Следва да се добави, че макар Съдът да не заема пряко позиция по този въпрос в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи)[46], той подчертава правото си на преценка да определя налагането на имуществени санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС[47], и по-специално факта, че производството по член 260, параграф 3 ДФЕС позволява на Съда да упражни „съдебните си функции“ при преценката на „най-подходящата с оглед на обстоятелствата по случая имуществена санкция“[48].

4. Относно налагането на еднократно платима сума в настоящия случай

60. С оглед на съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС[49] налагането на еднократно платима сума и определянето на нейния размер на основание член 260, параграф 3 ДФЕС зависят във всеки отделен случай от всички релевантни фактори, свързани с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения и с поведението на съответната държава членка. При упражняване на своето право на преценка Съдът решава дали да наложи еднократно платима сума и съответно определя размера, който съответства на обстоятелствата и е съразмерен на неизпълнението. Сред релевантните фактори в това отношение са по-специално тежестта на нарушението, неговата продължителност и платежоспособността на държавата членка.

61. От посочената съдебна практика също така следва, че налагането на еднократно платима сума почива на преценката на последиците от неизпълнението на задълженията на съответната държава членка за частните и публичните интереси, по-специално когато неизпълнението е продължило дълъг период от време[50]. Осъждането да се плати еднократно платима сума не може да има автоматичен характер, тъй като Съдът разполага с широка свобода на преценка да реши дали да бъде наложена такава санкция[51].

62. На тази основа следва да се отбележи, че в рамките на член 260, параграф 3 ДФЕС Съдът разполага с широко право на преценка да наложи при необходимост еднократно платима сума в зависимост от обстоятелствата по случая и поведението на съответната държава членка, за да компенсира последиците върху публичните и частните интереси вследствие на неизпълнението на задължението за съобщаване от страна на тази държава членка. Обстоятелството, че Съдът е счел за уместно да наложи еднократно платима сума в контекста на член 260, параграф 2 ДФЕС „по-специално когато неизпълнението е продължило дълъг период от време“, както е отбелязано в точка 61 от настоящото заключение, не е пречка при необходимост Съдът да наложи еднократно платима сума в други ситуации, за да се предотврати повторното извършване на аналогични нарушения на правото на Съюза.

63. Освен това с оглед на различните цели, преследвани с периодичните имуществени санкции и еднократно платимите суми (вж. т. 53 от настоящото заключение), е ясно, че докато осъждането за плащане на периодична имуществена санкция, която има за цел основно да упражни принуда във връзка с продължаващо нарушение, се прави само доколкото продължава да е налице

46 Вж. решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573, и по-специално т. 81 и 83).

47 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, и по-специално т. 78, 83, 84, 89 и 92).

48 Решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 58).

49 Вж. решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 113 и 114).

50 Вж. решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Гърция (C-378/13, EU:C:2014:2405, т. 72).

51 Вж. решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 63).

нарушение, то няма изискване да се подходи по подобен начин относно налагането на еднократно платима сума[52]. Така, противно на поддържаното от Румъния и Франция, обстоятелството, че държава членка може да изпълни задълженията си в хода на производството, не лишава еднократно платимата сума от нейната цел.

64. В настоящия случай следва да се приеме, че налагането на еднократно платима сума е уместно като възпираща мярка. Предложеният от Комисията общ размер (4 536 667,20 EUR) може да бъде намален (до 4 011 038,72 EUR), ако се приложат нейните актуализирани данни[53], а евентуално и допълнително, ако се вземат предвид определени фактори. Ето защо с оглед на всички обстоятелства по настоящия случай предлагам на Съда да наложи на Румъния еднократно платима сума в размер на 3 000 000 EUR[54].

65. На първо място, що се отнася до тежестта на нарушението, в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи)[55], в контекста на налагане на периодична имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, Съдът признава, 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“. Струва ми се, че това е приложимо в настоящия случай, който е свързан с налагането на еднократно платима сума.

66. Освен това, ако Съдът вземе предвид възприетите от Комисията критерии за определяне на еднократно платимата сума в настоящия случай, преценката на тежестта от страна на Комисията не изглежда да произтича от каквато и да било грешка предвид значението на нарушените разпоредби на правото на Съюза и на последиците върху публичните и частните интереси. Следва да се отбележи, че Директива 2015/849 е основен правен инструмент за предотвратяване на използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма[56]. Разположена в контекста на създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност[57], посочената директива се основава на предходни директиви и на международни дейности в тази област с цел да се укрепи правната рамка за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма в Съюза[58]. Подобно на постановеното от Съда по

52 Вж. решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 19, 20, 44, 45 и 56—58), както и заключението на генералния адвокат Mazák по дело Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:320, т. 80).

53 Вж. Съобщение на Комисията — 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 309, 2019 г., стр. 1). Минималната еднократно платима сума се намалява на 1 651 000 EUR. При това положение изчисляването на еднократно платимата сума по формулата, упомената в точки 25 и 26 от настоящото заключение, се прави по следния начин: дневната сума от 5 319,68 EUR (1039 × 8 × 0,64) x 754 дни. На тази база общата еднократно платима сума, претендирана от Комисията, би възлизала на 4 011 038,72 EUR.

54 Следва да се отбележи, че предлаганият от мен размер съответства на някои еднократно платими суми, наложени по силата на член 260, параграф 2 ДФЕС за липсата на пълно транспониране на директиви. Вж. решения от 31 март 2011 г., Комисия/Гърция (C-407/09, EU:C:2011:196, т. 33—44) (3 милиона евро) и от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 43—60) (3 милиона евро). Срв. тези суми с наложената с решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 65—88) (10 милиона евро) (като се отбелязват по-специално предходни случаи на неизпълнение в съответната област).

55 Решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 85).

56 Вж. Директива 2018/843, и по-специално съображение 1; Директива 2015/849, и по-специално член 1, параграф 1 и съображения 1—3 и 64.

57 Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, Двадесети доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност, COM(2019)552 окончателен, 30 октомври 2019 г., стр. 10—12.

58 Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Към по-добро прилагане на уредбата на ЕС за борба с изпирането на пари и с финансирането на тероризма, COM(2019)360 окончателен, 24 юли 2019 г.

отношение на други директиви относно вътрешния пазар[59], може да се счита, че липсата на приемане на мерки за транспониране и тяхното съобщаване от страна на Румъния оказва въздействие върху доброто функциониране на вътрешния пазар и следователно се отличава с определена тежест[60].

67. Последиците от липсата на транспониране от Румъния на Директива 2015/849 върху публичните и частните интереси също могат да се считат за значителни, като се има предвид, както посочва Комисията, че тази липса представлява риск за интегритета и функционирането на финансовата система на Съюза, като я прави уязвима за изпирането на пари и финансирането на тероризма и като засяга инвеститорите и гражданите. За това свидетелства например Резолюция на Европейския парламент от 19 септември 2019 г. относно прилагането на законодателството на Съюза за борба с изпирането на пари[61], в която, наред с другото, се приветства започването от страна на Комисията на производства за установяване на нарушение срещу държавите членки, които не са транспонирали Директива 2015/849, и те се приканват да го направят възможно най-скоро.

68. Освен това в настоящия случай следва да се вземат предвид следните фактори. По-специално, макар че, както посочва Комисията, обхватът на транспонирането следва да бъде взет предвид при определяне на тежестта на липсата на съобщаване[62], следва да се подчертае, че в настоящия случай става въпрос за пълна липса на съобщаване на мерките за транспониране от страна на държава членка. В тази връзка не намирам за убедително твърдението на Румъния, че съобщените през октомври 2018 г. мерки частично транспонират Директива 2015/849 и позволяват в голяма степен да се постигнат целите на посочената директива, тъй като Съдът отхвърля подобни доводи въз основа на факта, че тези мерки не отговарят на изискванията на съответната директива; в противен случай не би било констатирано неизпълнение на задължението за транспониране на държавата членка[63].

69. Освен това не съм убеден, че следва да се вземат предвид някои обстоятелства, изтъкнати от Румъния. Що се отнася до твърдяната краткост на досъдебната фаза, Комисията безспорно е предоставила на Румъния разумен срок, за да отговори на официалното уведомително писмо и на мотивираното становище и за да подготви защитата си в съответствие с практиката на Съда[64], като се има предвид, че Румъния е разполагала със срок от два месеца, за да отговори на официалното уведомително писмо и на мотивираното становище, и че е изминала повече от една година от определения в Директива 2015/849 краен срок за транспониране (26 юни 2017 г.) до предявяването на настоящия иск от Комисията (27 август 2018 г.). Не могат да се приемат затруднения, свързани със сложното транспониране на Директива 2015/849, тъй като дадена държава членка не може да се позовава на практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат от правото на Съюза[65]. Следва да се добави, че евентуалните проблеми, които други държави членки може да

59 Вж. бележка под линия 30 от настоящото заключение.

60 Вж. решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 49).

61 Вж. по-специално съображения А, Б, Ж и точка 1.

62 Вж. съобщението от 2011 г., точка 25 и съобщението от 2017 г., стр. 15. Вж. в това отношение решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 84).

63 Вж. решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 51). В решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 73) Съдът, изглежда, не отдава внимание на подобен довод, изтъкнат от Белгия.

64 Вж. решение от 18 октомври 2018 г., Комисия/Румъния (C-301/17, непубликувано, EU:C:2018:846, т. 32). Комисията разполага с широко право на преценка относно момента на образуване на производства за установяване на неизпълнение на задължения: вж. точка 46 от настоящото заключение.

65 Вж. решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 89).

са имали при транспониране на Директивата в срок, също е ирелевантен[66] и при всички положения, както посочва Комисията, Румъния е била единствената държава членка, която не е съобщила за каквито и да било мерки за транспониране към момента на предявяване на настоящия иск[67].

70. Независимо от това, съществуват няколко смекчаващи обстоятелства, които се отнасят до налагането на еднократно платима сума в настоящия случай. Първо, Директива 2018/843 продължава срока за създаване на централните регистри за информация относно действителния собственик съгласно членове 30 и 31 от Директива 2015/849, въпреки че не изменя срока за транспониране на другите задължения, произтичащи от тази директива (вж. т. 7 от настоящото заключение). Не виждам защо това продължаване да не се вземе предвид като смекчаващо обстоятелство, както посочва Комисията. Второ, Румъния доказва, че добросъвестно е оказвала съдействие на Комисията в хода на производството[68]. На последно място е безспорно, че до момента Румъния не е осъждана от Съда за пропуск да транспонира директива в срок[69].

71. Второ, що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията счита, че тя следва да се изчислява от изтичането на срока за транспониране на Директива 2015/849, докато Румъния твърди, че това обстоятелство не следва да се взема предвид, а при условията на евентуалност — да се вземе предвид определената в мотивираното становище дата.

72. Следва да се подчертае, че в съдебната практика относно заплащането на еднократно платими суми на основание член 260, параграф 2 ДФЕС Съдът преценява продължителността на нарушението, считано от датата на обявяване на първото решение на Съда по член 258 ДФЕС до датата на изпълнението от съответната държава членка на нейните задължения, или при липса на такова — до датата на разглеждане на фактите от Съда в рамките на второто производство[70]. Следователно за целите на определянето на еднократно платимите суми на основание член 260, параграф 3 ДФЕС в настоящия случай трябва да се обърне внимание на два основни аспекта.

73. Първо, що се отнася до крайния момент от продължителността на нарушението, макар да не се оспорва, че Румъния е изпълнила задълженията си към 21 юли 2019 г., изглежда е необходимо да се посочи ясно денят, в който Съдът разглежда фактите в рамките на производството по член 260, параграф 3 ДФЕС, по-специално в интерес на утвърждаване на правната сигурност и възпиращия ефект на еднократно платимите суми. Като се има предвид, че има вероятност съответната държава членка да представя мерки за транспониране на различни етапи в хода на производството по член 260, параграф 3 ДФЕС, следва да има фиксиран момент във времето, за да може Съдът да упражни съдебните си функции[71]. Струва ми се подходящо за целта да се посочи датата на последното съдебно заседание по делото, а ако такова не се провежда, приключването на писмената фаза на производството (а именно

66 Вж. решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 120).

67 Следва да се отбележи, че в съдебното заседание по дело Комисия/Ирландия (C-550/18) Комисията посочва, че са образувани производства за установяване на неизпълнение на задължения само срещу Ирландия и Румъния, а всички други държави членки са съобщили мерките за транспониране на Директива 2015/849.

68 Вж. решение от 17 октомври 2013 г., Комисия/Белгия (C-533/11, EU:C:2013:659, т. 60).

69 Вж. решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 55).

70 Вж. решения от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешка република (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 46) и от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 122).

71 Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Комисия/Гърция (C-387/97, EU:C:1999:455, т. 56—58).

датата, на която страните се уведомяват, че делото се решава от определен състав на Съда), тъй като това е последната възможност за страните да представят съображения относно достигнатото ниво на изпълнение от съответната държава членка и имуществените санкции, които следва да бъдат наложени[72].

74. Второ, що се отнася до началния момент от продължителността на нарушението, според мен датата на изтичане на срока за транспониране, определен в разглежданата директива, изглежда по-подходящ от датата на изтичане на крайния срок, определен в мотивираното становище, що се отнася до еднократно платимите суми, тъй като обслужва по-добре целта на член 260, параграф 3 ДФЕС, която е отчасти да насърчи държавите членки да транспонират директивите в срок[73]. Обратно, ако евентуалното налагане на еднократно платима сума на основание член 260, параграф 3 ДФЕС възниква едва след определената в мотивираното становище дата, би имало опасност определеният в директивата срок за транспониране да не породи незабавно действие, докато Комисията не предприеме действия срещу държава членка. Следва също да се има предвид, че за разлика от периодичните имуществени санкции, които представляват средство, с което държавите членки да бъдат принудени да преустановят нарушението в бъдещ момент, еднократно платимите суми са насочени към действия в миналото и представляват средство, с което да се гарантира, че държавите членки няма да предпочитат да изчакват започването на производството, за да вземат мерки за отстраняване на неизпълнението[74], както всъщност може да се случи, ако се използва определената в мотивираното становище дата.

75. Следователно предлаганият от мен подход изглежда се прилага с по-голяма тежест към еднократно платимите суми в сравнение с периодичните имуществени санкции, по отношение на които за определяне на продължителността на нарушението в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи)[75] Съдът взема предвид датата на изтичането на срока за транспониране, определен в съответната директива. При всички положения, ако Съдът не е съгласен с моето предложение, периодът от време от датата на изтичане на определения в съответната директива срок за транспониране може да се отчита при определяне на тежестта на нарушението, както е направено в съдебната практика по член 260, параграф 2 ДФЕС[76].

76. В настоящия случай, като се има предвид периодът от датата на изтичане на срока за транспониране, определен в Директива 2015/849 (26 юни 2017 г.), до датата, на която Румъния е изпълнила задълженията си (21 юли 2019 г.), продължителността на нарушението е около двадесет и пет месеца и може да се приеме за значителна[77]. Следва да се подчертае, че задължението на държавите членки да приемат необходимите мерки за транспониране на дадена директива, само по себе си не се счита за създаващо особена трудност[78]. Независимо от това, следва да се отбележи, че макар и със закъснение, съобщената национална правна уредба през юли 2019 г. осигурява пълно транспониране на Директива 2015/849.

77. На последно място, Румъния не представя пред Съда никакви доказателства, свързани с нейната платежоспособност.

72 Вж. в това отношение решение от 17 ноември 2011 г., Комисия/Италия (C-496/09, EU:C:2011:740, т. 84). По отношение на периодичните имуществени санкции вж. също решение от 31 май 2018 г., Комисия/Италия (C-251/17, непубликувано, EU:C:2018:358, т. 64 и 65), и заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Комисия/Германия (C-503/04, EU:C:2007:190, т. 62, 63 и 88).

73 Вж. решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 52).

74 Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Комисия/Италия (C-119/04, EU:C:2006:65, т. 46). Вж. също точка 53 от настоящото заключение.

75 Решение от 8 юли 2019 г. (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 88).

76 Вж. решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Ирландия (C-374/11, непубликувано, EU:C:2012:827, т. 38 и 52). Вж. също заключението на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/Гърция (C-197/98, EU:C:1999:597, т. 43).

77 Вж. решения от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 57 и 58) (27 месеца), и от 13 юли 2017 г., Комисия/Испания (C-388/16, непубликувано, EU:C:2017:548, т. 40) (29 месеца).

78 Вж. решение от 31 март 2011 г., Комисия/Гърция (C-407/09, EU:C:2011:196, т. 33).

78. Поради това с оглед на всички обстоятелства по делото предлагам на Съда да наложи на Румъния еднократно платима сума от 3 000 000 EUR.

VI. Съдебни разноски

79. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила такова искане и Румъния е загубила делото, то Румъния следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник, според който държавите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, Белгия, Естония, Франция и Полша следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски.

VII. Заключение

80. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

(1) да установи, че като не е приела до 26 юни 2017 г. необходимите мерки за транспониране на Директива 2015/849 или, при всички положения, като не е съобщила за тях, Румъния не е изпълнила задълженията си по член 67 от посочената директива;

(2) да осъди Румъния да заплати еднократно платима сума от 3 000 000 EUR;

(3) да осъди Румъния да заплати съдебните разноски; както и

(4) да осъди Белгия, Естония, Франция и Полша да понесат направените от тях съдебни разноски.