Сборник съдебна практика

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

Дело C-550/18

Европейска комисия
срещу

Ирландия

„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 Ирландия 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 Ирландия еднократно платима сума, която в крайна сметка е определена в размер на 2 766 992,00 EUR за неизпълнение на задължението ѝ да съобщи за мерките за транспониране на Директива 2015/849. Освен това първоначално тя иска заплащане и на подневна периодична имуществена санкция в размер на 17 190,60 EUR на ден, 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 — високоскоростни 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/Румъния (C-549/18), по което също представям заключение днес. И двете дела повдигат два основни въпроса, първият от които дали Комисията трябва да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС, а вторият относно определянето на еднократно платимите суми съгласно тази разпоредба. Сходството на въпросите, които възникват по тези дела, следователно ще ми позволи да препращам по определени въпроси към развитите от мен доводи по това паралелно дело, за да избегна повторения. 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 Ирландия 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. 172.

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 е съобщена една мярка за транспонирането само на член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849 до изтичане на крайния срок на 26 юни 2017 г., на 18 юли 2017 г. тя изпраща на Ирландия официално уведомително писмо, с което я приканва да ѝ съобщи за останалите изискуеми транспозиционни мерки в срок от два месеца, считано от получаването на това писмо.

9. В отговора си с писмо от 13 септември 2017 г. Ирландия уведомява Комисията за напредъка относно мерките за транспониране на Директива 2015/849.

10. С мотивирано становище от 8 март 2018 г. Комисията посочва, че Ирландия все още не е съобщила за никакви допълнителни 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. В отговора си на посоченото мотивирано становище с писмо от 4 май 2018 г. Ирландия уведомява Комисията за по-нататъшния напредък във връзка с мерките за транспониране на Директива 2015/849.

12. Тъй като счита, че Ирландия все още не е приела допълнителни мерки за транспониране на Директива 2015/849, нито е съобщила за такива, 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 и член 260, параграф 3 ДФЕС, като моли Съда:

– първо, да приеме за установено, че като не е приела до 26 юни 2017 г. всички необходими мерки, за да транспонира Директива 2015/849, или, при всички положения, като не е съобщила за такива мерки, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67, параграф 1 от посочената директива,

– второ, да наложи на Ирландия периодична имуществена санкция в размер на 17 190,60 EUR, считано от датата на постановяване на решението на Съда, за неизпълнение на задължението ѝ да съобщи за мерките за транспониране на Директива 2015/849,

– трето, да наложи на Ирландия еднократно платима сума в дневен размер от 4701,20 EUR, умножен по броя дни, през които е продължило неизпълнението, но не по-малка от 1 685 000 EUR, и

– четвърто, да осъди Ирландия да заплати съдебните разноски.

14. В писмената си защита, подаден на 14 ноември 2018 г., Ирландия моли Съда:

– първо, да отхвърли иска, и

– второ, да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15. В репликата, подадена на 18 януари 2019 г., Комисията посочва, че независимо от мерките за транспониране, съобщени на 29 ноември 2018 г., за пълното транспониране на Директива 2015/849 е необходимо да се приемат допълнителни мерки за още 11 разпоредби от нея[5]. Поради това, въпреки че поддържа исканията си, Комисията намалява размера на исканата подневна периодична имуществена санкция до 7358,40 EUR и иска от Съда да наложи еднократно платима сума в размер на 2 439 922,80 EUR, увеличена с 2014,80 EUR на ден, поради неизпълнение на задължението за съобщаване за мерките за транспониране, считано от 29 ноември 2018 г.

16. В дупликата, представена на 4 март 2019 г., Ирландия поддържа, че е изпълнила задължението си за транспониране на Директива 2015/849 с мерките, съобщени на 29 ноември 2018 г., като същевременно посочва, че е предприела допълнителни действия, за да отговори на опасенията на Комисията, изложени в дупликата.

17. С писмо от 27 ноември 2019 г. Комисията уведомява Съда, че независимо от дадените в дупликата обяснения и новите мерки за транспониране, съобщени на 30 януари 2019 г., отнасящи се до член 31, параграфи 1, 2, 3 и 7 от Директива 2015/849, и на 27 март 2019 г., отнасящи се до член 30, параграф 1, втора алинея и параграфи 2 и 7 от тази директива, все още е необходимо приемането на допълнителни мерки за транспониране във връзка с член 47, параграф 2 и член 48, параграфи 5—8 от Директива 2015/849. Поради това, въпреки че поддържа исканията си, Комисията намалява на 2452,80 EUR размера на исканата подневна периодична имуществена санкция и моли Съда да наложи еднократно платима сума в размер на 2 598 420,40 EUR, увеличена с 671,60 EUR на ден, поради неизпълнение на задължението за съобщаване за мерките за транспониране, считано от 27 март 2019 г.

18. С писмо от 6 декември 2019 г. Ирландия уведомява Съда, че е предоставила на Комисията актуализирани таблици на съответствието на 22 ноември 2019 г. и 3 декември 2019 г., като първата от тях не е взета предвид в писмото на Комисията от 27 ноември 2019 г.

19. С решения от 11 и 12 февруари 2019 г. Естония и Франция са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Ирландия. Комисията и Ирландия представят становища по писмените становища при встъпването на Естония и Франция съответно на 24 май 2019 г. и на 5 юни 2019 г.

20. На 10 декември 2019 г. е проведено съдебно заседание, на което са изслушани становищата на Комисията, Естония и Ирландия.

21. В съдебното заседание Комисията поддържа, че с оглед на мерките за транспониране, съобщени на 22 ноември 2019 г., отнасящи се до член 48, параграфи 5—8 от Директива 2015/849, и на мерките, съобщени на 3 декември 2019 г., отнасящи се до член 47, параграф 2 от тази директива, Ирландия е изпълнила задълженията си. Поради това Комисията оттегля частично иска си, доколкото вече не търси налагане на подневна периодична имуществена санкция. Като приема 3 декември 2019 г. за деня, в който Ирландия е изпълнила задълженията си, Комисията определя исканата еднократно платима сума в размер на 2 766 992,00 EUR.

5 В репликата Комисията посочва пропуски в транспонирането по отношение на следните разпоредби от Директива 2015/849: i) член 30, параграф 1, втора алинея, ii) член 30, параграф 2, iii) член 30, параграф 7, iv) член 31, параграфи 1 и 2, v) член 31, параграф 3, vi) член 31, параграф 7, vii) член 47, параграф 2, viii) член 47, параграф 3, ix) член 48, параграфи 5—9, x) член 61, параграф 3, и xi) член 62, параграф 2.

IV. Обобщение на доводите на страните

A. Относно неизпълнението на задълженията по член 258 ДФЕС

22. Комисията изтъква, че след като е съобщила за една-единствена мярка за транспониране на част от член 30, параграф 1 от Директива 2015/849, Ирландия не е приела в срока до 26 юни 2017 г., определен в член 67 от Директива 2015/849, всички необходими мерки за транспониране, нито ѝ е съобщила посочените мерки. Тя оспорва и обстоятелството, че националните мерки, транспониращи предходната директива за борба с изпирането на пари[6], осигуряват транспонирането на Директива 2015/849, тъй като с нея се въвеждат съществени промени. Ирландия не съобщила за нито една от тези мерки във връзка с транспонирането на Директива 2015/849. Тя също не представила по реда на съображение 67 от директивата таблица на съответствието, изясняваща съотношението между разпоредбите на посочената директива и съответните разпоредби от тези национални мерки.

23. Комисията поддържа, че с оглед на съобщените на 29 ноември 2018 г. мерки за транспониране Ирландия в голяма степен транспонира Директива 2015/849, но са останали известни пропуски в транспонирането. Тя подчертава, че предвиденото в Директива 2018/843 продължаване на срока за транспониране се отнася изключително до задължението за създаване на централните регистри по членове 30 и 31 от Директива 2015/849, а не до другите задължения, предвидени в тази директива, включително в споменатите членове. Както тя подчертава в съдебното заседание, Ирландия е трябвало да приеме мерки за транспониране, за да отстрани недостатъците във връзка с член 47, параграф 2 и член 48, параграфи 5—8 от Директива 2015/849[7], поради което е изпълнила задълженията си с мерките, съобщени най-късно на 3 декември 2019 г.

24. Ирландия твърди, че транспонирането на Директива 2015/849 е наложило приемането на законодателство, чието приключване е било предвидено за ноември 2018 г. Тя предприела по-дълъг процес на транспониране, за да осигури ефективността на тази директива, а проектозаконът вече бил в напреднал стадий към момента, в който Комисията предявява настоящия иск.

25. Ирландия сочи, че Директива 2015/849 в голяма степен възпроизвежда, с известни изменения, разпоредби, съдържащи се в предходната директива за борба с изпирането на пари, и следователно мерките за транспониране на тази директива осигуряват частично транспониране на Директива 2015/849. Както тя подчертава в съдебното заседание, тя е изпълнила задълженията си чрез мерките за транспониране, съобщени на 29 ноември 2018 г. Тя оспорва твърдените от Комисията пропуски в транспонирането и при всички положения счита, че тези пропуски са незначителни и че се е постарала да отговори на съображенията на Комисията.

6 А именно Директива 2005/60; вж. точка 1 от настоящото заключение.

7 Комисията се позовава на решения от 28 април 2005 г., Комисия/Италия (C-410/03, EU:C:2005:258, т. 39), и от 14 януари 2010 г., Комисия/Чешка република (C-343/08, EU:C:2010:14, т. 39).

Б. Прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

26. Като се основава на съобщението си относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС[8], Комисията поддържа, че неизпълнението от страна на Ирландия 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[9], в настоящия случай се прилага нейната актуализирана практика, съгласно която обикновено се искали еднократно платима сума и периодична имуществена санкция.

27. Комисията твърди, че 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[10], поради което не била длъжна да излага конкретни мотиви за решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС. Тя оспорва и твърдението, че е действала непропорционално, като в случая е предложила имуществени санкции, и подчертава в съдебното заседание, че пропорционалността се взема предвид, първо, при определянето на прага за налагане на имуществени санкции като общо правило и от друга страна, при индивидуалната преценка на тежестта на нарушението във всеки отделен случай.

28. 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[11]. На това основание Комисията предлага еднократно платима сума в размер на 2 766 992,00 EUR, която следва да започне да се прилага от датата на постановяване на решението на Съда. Тази сума се основавала на дневен размер, умножен по броя на дните, в които е било налице нарушението[12], обхващащи периода от деня, следващ крайния срок за транспониране, определен в Директива 2015/849 (27 юли 2017 г.), до деня преди датата, на която е преустановено нарушението (2 декември 2019 г.), възприемайки становището, че Ирландия е изпълнила задълженията си на 3 декември 2019 г.[13]. Комисията подчертава, че е целесъобразно продължителността на нарушението да се изчислява от датата на изтичане на крайния срок за транспониране, тъй като именно от тази дата възниква неизпълнението на държавата членка на задължението да съобщи за мерките за транспониране[14], като Ирландия била надлежно уведомена за този подход.

29. По-конкретно при изчисляване на дневния размер на еднократно платимата сума, който се основава на стандартната фиксирана сума, умножена по коефициента за тежест и фактора „n“[15], Комисията предлага коефициент 7 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

8 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. Както е посочено в точка 31 от него, Комисията прилага член 260, параграф 3 ДФЕС по-специално към производства, започнали по силата на член 258 ДФЕС, след публикуването на това съобщение (15 януари 2011 г.).

9 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. Както е посочено в него, Комисията прилага актуализираната си практика към процедурите за установяване на неизпълнение на задължение, за които решението за изпращане на официално уведомително писмо е взето след публикуването на това съобщение (19 януари 2017 г.).

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

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

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

13 Вж. точка 21 от настоящото заключение. Комисията предлага също подневна периодична имуществена санкция, но оттегля това искане. Поради това по-нататък не обсъждам това изчисление.

14 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).

15 Вж. съобщението от 2005 г., и по-специално т. 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).

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 Ирландия да транспонира посочената директива по отношение на европейския финансов пазар, на инвеститорите и гражданите. Комисията счита за смекчаващи обстоятелства съобщението на Ирландия относно мерките за транспониране на член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849, както и продължаването на срока за транспониране, определен в Директива 2018/843, за създаване на централните регистри съгласно членове 30 и 31 от Директива 2015/849, но оспорва допълнителните фактори, представени от Ирландия.

30. Освен това, както посочва в писмото си от 27 ноември 2019 г. и в съдебното заседание, предвид съобщението на Ирландия за допълнителните мерки за транспониране, Комисията намалява коефициента за тежест на 2, считано от 29 ноември 2018 г., и на 1, считано от 27 март 2019 г. Следователно Комисията изчислява исканата еднократно платима сума за всеки период съгласно следната формула:

стандартната фиксирана сума × коефициент за тежест × фактор „n“ × брой дни

По този начин от 27 юни 2017 г. до 28 ноември 2018 г. еднократно платимата сума е била изчислена, както следва: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 EUR; от 29 ноември 2018 г. до 26 март 2019 г.: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 EUR; и от 27 март 2019 г. до 2 декември 2019 г.: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 EUR. В този смисъл общата еднократно платима сума, претендирана от Комисията, възлиза на 2 766 992,00 EUR.

31. Ирландия, подкрепяна от Естония и Франция, твърди, че член 260, параграф 3 ДФЕС не се прилага, тъй като ирландското право осигурява частично транспониране на Директива 2015/849. Освен това искането на Комисията за налагане на имуществени санкции не било в съответствие нито с принципа на пропорционалност, нито със задължението за лоялно сътрудничество. Систематичният ѝ подход при налагането на санкции бил неправилен, тъй като Комисията била длъжна да анализира обстоятелствата по всеки отделен случай, за да обоснове решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС. Тъй като транспонирането вече приключило, нямало вероятност налагането на еднократно платима сума да постигне възпиращ ефект и можело да мотивира държавите членки да направят компромис с качеството на мерките за транспониране.

32. Що се отнася до определянето на имуществените санкции, Ирландия, подкрепяна от Франция, изтъква, че начинът на изчисляване на санкциите по член 260, параграфи 2 и 3 ДФЕС не трябва да бъде един и същ и когато е налице изпълнение до момента на постановяване на решението на Съда, не е необходимо налагане на еднократно платима сума. При условията на евентуалност размерът на еднократно платимата сума трябвало да бъде намален. По-специално за определяне продължителността на нарушението било неподходящо да се използва денят, следващ изтичането на срока за транспониране, тъй като към съответния момент Ирландия не е считала, че тази хипотеза попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС. Коефициентът за тежест също бил неподходящ предвид мерките, съобщени на 29 ноември 2018 г. Ирландия изтъква, че трябва да бъдат взети предвид някои смекчаващи обстоятелства в допълнение към предложените от Комисията, включително обстоятелството, че мерките за транспониране са приети преди решението на Съда, че за транспониране са приети законови разпоредби и че Ирландия е придвижила с приоритет приемането на мерките за транспониране в рамките на законодателния процес, информирала е Комисията и е спазвала примерен график, съобщен на Комисията преди образуване на производството.

V. Анализ

A. Относно неизпълнението на задълженията по член 258 ДФЕС

33. Следва да се припомни, че в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения 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[16].

34. 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[17]. 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[18].

35. 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[19].

36. В настоящия случай е безспорно, че Ирландия не е приела всички необходими мерки за транспониране на Директива 2015/849 и не е съобщила за тези мерки до изтичането на срока, определен в мотивираното становище, а именно 9 май 2018 г.[20]. В действителност е видно, че с изключение на една мярка за транспониране мерките, които транспонират тази директива в цялост, са приети и съобщени след посочената дата (вж. т. 8, 15—17 и 21 от настоящото заключение) и следователно не могат да бъдат взети предвид.

37. Що се отнася до мерките, които са били в сила в Ирландия към момента на изтичане на срока за транспониране — 26 юни 2017 г., не съм убеден от доводите, изтъкнати от Ирландия 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), Ирландия трябва да приеме изрични мерки за транспониране. Ирландия не твърди, че мерките отговарят на това

16 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).

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

18 Вж. решение от 15 април 2010 г., Комисия/Ирландия (C-294/09, непубликувано, EU:C:2010:200, т. 17).

19 Вж. решение от 28 март 2019 г., Комисия/Ирландия (Система за събиране и пречистване на отпадни води) (C-427/17, непубликувано, EU:C:2019:269, т. 42).

20 В случая референтната дата е два месеца, считано от получаването на мотивираното становище от Ирландия (вж. т. 10 от настоящото заключение), а именно 9 март 2018 г.

условие. От информацията, с която разполага Съдът, не се установява Ирландия да е представила таблица на съответствието, посочваща връзката между разпоредбите на Директива 2015/849 и съответстващите им разпоредби от тези национални мерки съгласно съображение 67 от нея. Във всеки случай Ирландия не оспорва, че тези мерки не са транспонирали напълно Директива 2015/849.

38. 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, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67, параграф 1 от посочената директива.

Б. Относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

39. 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.

40. Тъй като решението от 8 юли 2019 г. по дело Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[21] 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).

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

41. Следва да се има предвид, че в решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[22] 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“[23].

42. 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

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

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

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

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 5000 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 [24].

43. Въз основа на това следва да се отбележи, че в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни 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 [25]. Освен това Съдът използва един и същ метод за изчисляване на периодичните имуществени санкции по член 260, параграф 2 и параграф 3 ДФЕС, като акцентира върху правото си на преценка и върху преследваната с този вид санкция цел. По-късно ще се върна към този аспект в моя анализ (вж. т. 53 и 54 от настоящото заключение).

44. От решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи) [26] следва, че не може да се приеме твърдението на Ирландия, подкрепено от Естония и Франция, че тъй като Ирландия частично е транспонирала Директива 2015/849, член 260, параграф 3 ДФЕС не се прилага. Член 260, параграф 3 ДФЕС е приложим към настоящото производство [27], тъй като Комисията е установила, че Ирландия не е изпълнила изцяло задължението си за съобщаване. В действителност мерките за транспониране очевидно не са били налице предвид съобщените от Ирландия мерки за транспониране само на една разпоредба от Директива 2015/849, а съществуващите преди това национални мерки не са били достатъчни (вж. т. 36 и 37 от настоящото заключение).

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

45. В настоящия случай Ирландия, към която се присъединяват Естония и Франция, по същество твърди, че налагането на имуществени санкции не е обосновано, тъй като с оглед на особените обстоятелства в случая Комисията трябва да мотивира решението си да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС.

46. С оглед на доводите, които излагам в точки 43—49 от заключението ми по дело Комисия/Румъния (C-549/18), не съм съгласен.

47. По-специално 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 [28]. Както постановява Съдът, Комисията „не е длъжна да обосновава решението

24 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. 60, 61 и 80—89).

25 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 — високоскоростни 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).

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

27 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.

28 Вж. решение от 19 септември 2017 г., Комисия/Ирландия (C-552/15, EU:C:2017:698, т. 34).

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“ [29]. Според мен същото следва да важи и за решението на Комисията да прибегне до член 260, параграф 3 ДФЕС.

48. Това се подкрепя и от текста на член 260, параграф 3 ДФЕС („може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция“), на основание на който 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 [30]. Тази формулировка обаче не дава основание да се приеме, че от Комисията би се изисквало да обоснове 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 [31].

49. Във всеки случай, както посочва Комисията (вж. т. 27 от настоящото заключение), решението на Комисията ще трябва да бъде мотивирано, доколкото съдържа индивидуална преценка на поисканите имуществени санкции с оглед на обстоятелствата по случая, и по-специално на прилагането на критериите, използвани за определяне на размера на исканите имуществени санкции. Това действително позволя на държавата членка да разбере и да оспори начина на определяне на имуществените санкции от Комисията, поискани пред Съда, както е в настоящия случай.

50. 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

51. 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 в светлината на доводите, които изтъквам в точки 50—59 от моето заключение по дело Комисия/Румъния (C-549/18).

52. По-конкретно, както вече отбелязах в заключението си по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — ипотечен кредит) [32], Комисията следва да има право да използва един и същ метод за изчисление на имуществените санкции, които предлага на основание член 260, параграф 2 и параграф 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. 33 от настоящото заключение).

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

30 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).

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

32 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 — високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, т. 96).

53. 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[33]. Както Съдът признава в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[34], в контекста на член 260, параграф 3 ДФЕС 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 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[35].

54. Следователно може да се приеме, че от решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[36] 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.

55. Освен това в съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС, като се започне с ключовото решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция[37], Съдът постановява, че може да наложи кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция[38], 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“[39]. 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.

56. В това отношение поддържам позицията, изложена в заключението ми по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — ипотечен кредит)[40], че Съдът разполага с право на преценка по член 260, параграф 3 ДФЕС да наложи кумулативно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция или финансова санкция, която не е предложена от Комисията, в рамките на предвидения в тази разпоредба таван по отношение на размера на

33 Вж. моето заключение по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — ипотечен кредит) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 74).

34 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).

35 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).

36 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 42 от настоящото заключение.

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

38 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).

39 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).

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

имуществената санкция. По-специално от текста на член 260, параграф 3 ДФЕС („в рамките на размера, определен от Комисията“), който упоменава размера, а не вида на имуществената санкция, която трябва да бъде наложена, може да се направи извод, че Съдът не може да налага имуществена санкция в размер, по-висок от предложения от Комисията. Според мен обаче това не 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.

57. 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 42 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. 26 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.

4. Относно налагането на еднократно платима сума в настоящия случай

58. С оглед на съдебната практика относно член 260, параграф 2 ДФЕС[41] 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.

59. 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[42]. 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[43].

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

42 Вж. решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Ирландия (C-279/11, непубликувано, EU:C:2012:834, т. 65).

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

60. 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 59 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.

61. Освен това с оглед на различните цели, преследвани с периодичните имуществени санкции и еднократно платимите суми (вж. т. 54 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 нарушение, то няма изискване да се подходи по подобен начин относно налагането на еднократно платима сума[44]. Така, противно на поддържаното от Франция и Ирландия, обстоятелството, че държава членка може да изпълни задълженията си в хода на производството, не лишава еднократно платимата сума от нейната цел.

62. В настоящия случай следва да се приеме, че налагането на еднократно платима сума е уместно като възпираща мярка. Предложеният от Комисията общ размер (2 766 992,00 EUR) може да бъде намален (до 2 011 919,60 EUR), ако се приложат нейните актуализирани данни[45], 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 Ирландия еднократно платима сума в размер на 1 500 000 EUR[46].

63. На първо място, що се отнася до тежестта на нарушението, в решение Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[47], 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.

64. Освен това, ако Съдът вземе предвид възприетите от Комисията критерии за определяне на еднократно платимата сума, 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

44 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).

45 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 1 212 000 EUR. При това положение изчисляването на еднократно платимата сума по формулата, упомената в точка 30 от настоящото заключение, се прави по следния начин: от 27 юни 2017 г. до 28 ноември 2018 г.: 1039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 774 102,89 EUR, от 29 ноември 2018 г. до 26 март 2019 г.: 1039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 EUR, и от 27 март 2019 г. до 2 декември 2019 г.: 1039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 EUR.. На тази база общата еднократно платима сума, претендирана от Комисията, би възлизала на 2 011 919,60 EUR.

46 Следва да се отбележи, че предлаганият от мен размер донякъде съответства на някои еднократно платими суми, наложени по силата на член 260, параграф 2 ДФЕС за липсата на транспониране на част от директива. Вж. решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Ирландия (C-374/11, непубликувано, EU:C:2012:827, т. 52 и 53) (2 милиона евро). Срв. този размер със сумата, наложена с решение от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешка република (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 46—55) (250 000 EUR) (отбелязвайки по-специално ограниченото въздействие на нарушението).

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

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 [48]. Разположена в контекста на създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност [49], 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 [50]. Подобно на постановеното от Съда по отношение на други директиви във връзка с вътрешния пазар [51], може да се счита, че липсата на приемане и съобщаване на всички мерки за транспониране на Директива 2015/849 от страна на Ирландия оказва въздействие върху доброто функциониране на вътрешния пазар и следователно се отличава с определена тежест [52].

65. Последиците от липсата на транспониране от Ирландия 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 [53], 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 същите се приканват да го направят възможно най-скоро.

66. Във връзка с това не намирам за убедително твърдението на Ирландия, че последиците за публичните и частните интереси са надценени, тъй като съществуващите преди това национални мерки в тази област осигуряват частично транспониране на Директива 2015/849 и следователно и позволяват в голяма степен да се постигнат целите на посочената директива. Съдът отхвърля подобни доводи въз основа на факта, че такива мерки не отговарят на изискванията на съответната директива; в противен случай не би било констатирано неизпълнение на задължението за транспониране на държавата членка [54]. Освен това фактът, че Ирландия е избрала да транспонира Директива 2015/849 чрез законови разпоредби (вж. т. 32 от настоящото заключение), според мен не представлява смекчаващо обстоятелство, като се има предвид, че 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 [55].

67. Следва също да се отбележи, че Съдът вече е постановявал осъдителни решения срещу Ирландия по член 258 ДФЕС заради липсата на своевременно транспониране на предходните директиви за борба с изпирането на пари [56].

48 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.

49 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.

50 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.

51 Вж. бележка под линия 27 от настоящото заключение.

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

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

54 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 — висококоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573, т. 73) Съдът, изглежда, не отдава внимание на подобен довод, изтъкнат от Белгия.

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

56 Вж. решения от 19 май 2009 г., Комисия/Ирландия (C-532/08, непубликувано, EU:C:2009:327) (относно Директива 2005/60) и от 1 октомври 2009 г., Комисия/Ирландия (C-549/08, непубликувано, EU:C:2009:604) (относно Директива 2006/70).

68. При все това съществуват някои смекчаващи обстоятелства, които следва да се вземат предвид в настоящия случай. По-специално, както посочва Комисията, обхватът на транспонирането следва да бъде взет предвид при определяне на тежестта на липсата на съобщаване [57]. Във връзка с това следва да се подчертае, че в настоящия случай става въпрос за частична, а не за пълна липса на съобщаване на мерките за транспониране от страна на държава членка. Освен това 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. Ирландия също доказва, че добросъвестно е оказвала съдействие на Комисията в хода на производството, например като я е информирала (вж. т. 32 от настоящото заключение) [58].

69. На второ място, 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 Ирландия изтъква различна теза.

70. 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 [59]. В този смисъл 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.

71. Първо, що се отнася до крайния момент от продължителността на нарушението, в случая е спорно кога може да се приеме, че Ирландия е изпълнила задълженията си. В това отношение не намирам за убедителни доводите, изтъкнати от Ирландия пред Съда, че мерките за транспониране, съобщени на 29 ноември 2018 г., изпълняват задълженията на Ирландия.

72. По-специално, въпреки тези мерки, по отношение на някои разпоредби от Директива 2015/849 се установяват недостатъци. Например, що се отнася до член 30, параграф 1, втора алинея, параграфи 2 и 7, както и член 31, параграфи 1, 2, 3 и 7 от тази директива, Ирландия посочва в дупликата, че срокът за транспониране на тези разпоредби е продължен с Директива 2018/843, но във всеки случай тя подготвя инструменти за транспониране на елементите на посочените от Комисията разпоредби, за които е съобщено на 30 януари 2019 г. и 27 март 2019 г. Както обаче посочва Комисията, това продължаване не обхваща всички задължения, посочени в членове 30 и 31 от Директива 2015/849 (вж. т. 7 и 23 от настоящото заключение). Освен това Ирландия посочва в репликата си, че може да се въведе разпоредба във връзка със задълженията по член 47, параграф 2 от Директива 2015/849 и че член 48, параграфи 5—8 от тази директива не изисква специфичните задължения да бъдат определени в националното законодателство. Така, както посочва Комисията в съдебното заседание (вж. т. 21 и 23 от настоящото заключение), Ирландия не е приела мерки за транспониране във връзка с определени задължения, предвидени в тези разпоредби, до момента на съобщението ѝ във

57 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).

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

59 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).

връзка с тези мерки, направено на 22 ноември 2019 г. и на 3 декември 2019 г. Съответно, въпреки че съобщените на 29 ноември 2018 г. мерки осигуряват транспонирането на значителна част от Директива 2015/849, Комисията е установила, че Ирландия е изпълнила задълженията си към 3 декември 2019 г.

73. Второ, що се отнася до началния момент от продължителността на нарушението, според мен, както предложих в точки 74 и 75 от моето заключение по дело Комисия/Румъния (C-549/18), по отношение на еднократно платими суми следва да се използва датата на изтичане на срока за транспониране, определен във въпросната директива, тъй като обслужва по-добре целта на член 260, параграф 3 ДФЕС, която е отчасти да насърчи държавите членки да транспонират директивите в срок[60]. Обратно, ако например евентуалното налагане на еднократно платима сума на основание член 260, параграф 3 ДФЕС възниква едва след определената в мотивираното становище дата на изтичане на срока, 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 подчертае, 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[61], както всъщност може да се случи, ако се използва определената в мотивираното становище дата.

74. 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 решението Комисия/Белгия (член 260, параграф 3 ДФЕС — високоскоростни мрежи)[62] Съдът взема предвид датата на изтичането на срока за транспониране, определен в съответната директива. Следва да се добави, че противно на твърденията на Ирландия, няма съмнение, че налагането на имуществени санкции, включително еднократно платими суми, е било възможно към момента на изтичане на срока за транспониране на 26 юни 2017 г., определен в Директива 2015/849, като се има предвид, че член 260, параграф 3 ДФЕС заедно със съобщенията на Комисията очевидно са били приложими[63]. 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[64].

75. 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 Ирландия е изпълнила задълженията си (3 декември 2019 г.), продължителността на нарушението е около две години и половина (30 месеца), което може да се приеме за значителен период от време[65]. 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[66]. Следователно фактът, че както Ирландия твърди, тя е придвижила с приоритет

60 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).

61 Вж. заключение на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Комисия/Италия (C-119/04, EU:C:2006:65, т. 46). Вж. също точка 54 от настоящото заключение.

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

63 Вж. точки 8, 9 и 27 от настоящото заключение.

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

65 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).

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

приемането на мерките за транспониране в рамките на законодателния процес и се е придържала към спазването на примерен график, съобщен на Комисията преди образуване на производството (вж. т. 32 от настоящото заключение), по мое мнение не извинява, нито намалява продължителността на нарушението. Въпреки това следва да се вземе предвид фактът, че макар и късно, мерките, за които е направено съобщение на 29 ноември 2018 г. (тоест 17 месеца след изтичането на срока за транспониране на 26 юни 2017 г., определен в Директива 2015/849), са осигурили обширно транспониране на Директива 2015/849, от което, както посочва Комисията, са липсвали само четири разпоредби, а всички разпоредби от тази директива са били съобщени най-късно на 3 декември 2019 г. (вж. т. 17, 21, 71 и 72 от настоящото заключение) [67].

76. На последно място, Ирландия не представя пред Съда никакви доказателства, свързани с нейната платежоспособност.

77. Поради това с оглед на всички обстоятелства по делото предлагам на Съда да наложи на Ирландия еднократно платима сума от 1 500 000 EUR.

VI. Съдебните разноски

78. 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 Ирландия е загубила делото, то Ирландия трябва 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, Естония и Франция следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски.

VII. Заключение

79. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

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

2) да осъди Ирландия да заплати еднократно платима сума от 1 500 000 EUR;

3) да осъди Ирландия да заплати съдебните разноски; и

4) да осъди Естония и Франция да понесат направените от тях съдебни разноски.

67 Вж. решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 85).