Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н N. JÄÄSKINEN
представено на 16 май 2013 година [1]

Дело C-292/11 P

Европейска комисия
срещу

Португалска република

„Обжалване — Член 258 ДФЕС — Изпълнение на решение на Съда — Липса на предприети от Португалската република мерки, необходими за изпълнение на решение, с което се установява неизпълнение — Член 260 ДФЕС — Решение на Съда, с което Португалската република се осъжда да плати периодична имуществена санкция — Преценка от Комисията на мерките, предприети от държава членка, за да се съобрази с решение на Съда — Компетенции на Комисията в рамките на изпълнението на решение по член 260 ДФЕС“

1. В настоящото дело Съдът е сезиран за пръв път с проблематиката на способите за изпълнение на решения, постановени по член 260 ДФЕС. Основната трудност на настоящия случай се състои във факта, че Договорът за функционирането на ЕС не съдържа никаква особена разпоредба, която да урежда процедурата, която трябва да се следва в случай на разногласие между държава членка и Европейската комисия във връзка със събирането на сумите, които се дължат за изпълнение на такова решение.

2. Спорът, който стои в основата на настоящото дело, е свързан с неправилното транспониране от Португалската република на Директива № 89/665/ЕИО на Съвета от 21 декември 1989 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство [2], което мотивира Комисията да подаде жалба съгласно член 226 ЕО (понастоящем член 258 ДФЕС) срещу посочената държава членка. С Решение от 14 октомври 2004 година по дело Комисия/Португалия [3] Съдът констатира, че с липсата на отмяна на Декрет-закон № 48 051 от 21 ноември 1967 г., обуславящ предоставянето на обезщетение на лицата, увредени от нарушение на общностното право относно обществените поръчки или на транспониращите го национални правила, на условието за доказване на непредпазливост или на умисъл (по-нататък „Декрет-закон № 48 051“), Португалската република нарушава задълженията си, които произтичат от тази директива. След като решава, че Португалската република не се е съобразила с това решение, впоследствие Комисията подава жалба по член 228, параграф 2 ЕО (понастоящем член 260, параграф 2 ДФЕС). С Решение от 10 януари 2008 г. по дело Комисия/Португалия (по-нататък „решението относно изпълнението

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 395, стр. 33.

3 — C-275/03.

от 2008 г.“)[4] Съдът констатира липсата на изпълнение на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и налага на Португалската република периодична имуществена санкция, платима до цялостното изпълнение на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение.

3. В контекста на процеса по надзор върху изпълнение на това решение и съгласно бюджетните ѝ компетенции по член 274 ЕО (понастоящем член 317 ДФЕС) на 25 ноември 2008 г. Комисията приема Решение C(2008) 7419 окончателен[5], съдържащо искане за плащане на дължимите периодични имуществени санкции в изпълнение на Решение на Съда от 10 януари 2008 г. Комисия/Португалия (C-70/06, Сборник, стр. I-1) (по-нататък „спорното решение“). Поради спор между Португалската република и Комисията относно значението на мерките, приети за целите на изпълнението на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., Португалската република сезира Общия съд като първа инстанция на Европейските общности с жалба за отмяна, насочена срещу спорното решение.

4. С жалбата си Комисията иска от Съда да отмени решението на Общия съд от 29 март 2011 г. по дело Комисия/Португалия (по-нататък „обжалваното решение“)[6], с което той уважава жалбата на Португалската република и отменя спорното решение. В тази жалба Комисията изтъква две основания. С първата част на първото основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка в правото, като е ограничил неоснователно съответните компетенции на Комисията и на Общия съд в рамките на изпълнението на решенията на Съда по член 260, параграф 2 ДФЕС. С втората част на първото основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал друга грешка в правото, като е извършил частичен и ограничителен прочит на диспозитива на решението за изпълнение от 2008 г. Най-сетне, с второто основание Комисията изтъква, че обжалваното решение е опорочено поради недостатъчни и противоречиви мотиви.

5. Настоящото дело се отнася следователно до новия въпрос за обхвата на правото на преценка на Комисията, що се отнася до пълнотата на предприетите мерки от националните власти с оглед преустановяване на нарушение, и поради това да може да се приеме евентуално, че задължението за плащане на периодична имуществена санкция е погасено. Така Съдът е поканен да реши въпроса за природата и значението на задълженията за изпълнение, тежащи върху държава членка при приложението на диспозитива на решението, постановено на основание член 258 ДФЕС.

I – Решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и решението относно изпълнението от 2008 г., както и последващата процедура

6. В решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, Съдът се произнася от правна страна:

„Като не е отменила Декрет-закон № 48 051 […] Португалската република не е изпълнила задълженията си по […] Директива 89/665 ЕИО […]“.

7. В решението относно изпълнението от 2008 г. Съдът декларира в точки 16 и 17, че предвид текста на диспозитива на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., за да провери дали Португалската република е предприела необходимите мерки за изпълнение на това решение, е било важно да се определи дали Декрет-закон № 48 051 е бил отменен. Така той констатира в точка 19 от посоченото решение, че на датата, на която определеният в

4 — C-70/06, Сборник, стр. I-1).

5 — Това решение не е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*.

6 — T-33/09, Сборник, стр. II-1429.

мотивираното становище от 13 юли 2005 г. срок е изтекъл, Португалската република все още не е била отменила този декрет-закон. Съдът освен това посочва в точка 36 от същото решение, че както потвърждава представителят на португалското правителство по време на устните състезания на 5 юли 2007 г., този декрет-закон е бил все още в сила на тази дата.

8. Поради това Съдът се произнася от правна страна:

„1) С липсата на отмяна на Декрет-закон №°48 051 [...] Португалската република не е взела необходимите мерки, които изисква изпълнението на [решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г.] и е нарушила с този факт задълженията си, произтичащи съгласно член 228, параграф 1 ЕО.

2) Португалската република е осъдена да плати на Комисията [...] периодична имуществена санкция от 19 392 EUR за всеки ден закъснение в прилагането на необходимите мерки за съобразяване с [решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г.], считано от произнасянето на настоящото решение и до изпълнението [на посоченото решение от 2004 г.].

[...]“.

9. По време на събрание с представителите на Комисията, проведено на 28 януари 2008 г., португалските власти изтъкват, че с одобряването на Закон 67/2007, приет на 31 декември 2007 г. и отменящ Декрет-закон №°48 051, Португалската република е взела всички необходими мерки за изпълнението на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г. Поради това тази държава членка би следвало да плати най-много периодичните имуществени санкции за периода, считано от датата на произнасяне на решението относно изпълнението от 2008 г., тоест от 10 януари 2008 г. до датата на влизане в сила на Закон 67/2007, тоест до 30 януари 2008 г. От своя страна Комисията защитава по същество тезата, според която Закон 67/2007 не представлява адекватна и пълна мярка за изпълнение на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение.

10. На 15 юли 2008 г. Комисията отправя до португалските власти писмо[7], с което изисква заплащането на сумата 2 753 664 EUR, съответстваща на периодичните имуществени санкции, дължими за периода от 10 януари до 31 май 2008 г., като изпълнение на решението от 2008 г. относно изпълнението с мотива, че тези власти все още не са взели всички необходими мерки за изпълнение на решението от 2004 г., с което се констатира неизпълнение[8].

11. С писмо от 4 август 2008 г. португалските власти отговарят на отправеното от Комисията искане за плащане. Те продължават да поддържат своето становище, че с обнародването и влизането в сила на Закон 67/2007 са приели всички мерки, които изисква изпълнението на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение. Заявяват, че все пак са се съгласили да изменят Закон 67/2007 и да приемат Закон 31/2008 от 17 юли 2008 г., с който се извършва първото изменение на Закон 67/2007, за да избегнат удължаването на спора и да преодолеят своето разногласие с Комисията по тълкуването на Закон 67/2007. Освен това те отбелязват, че член 2 от Закон 31/2008 предвижда ретроактивно приложение на закона, считано от 30 януари 2008 г. Поради това португалският правен ред бил в съответствие с решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение от 30 януари 2008 г. В резултат на това португалските власти искат по същество преизчисляване на размера на периодичната имуществена санкция, като за начална дата се вземе 30 януари 2008 г.

7 — Писмо, съдържащо позоваването MARKT/C 2/PMS/bmgF/(2008) 13692, с дата 15 юли 2008 г.

8 — Жалбата на Португалската република срещу писмото на Комисията от 15 юли 2008 г., регистрирана в деловодството на Общия съд на 15 септември 2008 г. под референцията T-378/08, е била заличена от регистъра с Определение на трети състав на Общия съд от 5 март 2009 г.

12. Със спорното решение, нотифицирано на Португалската република с писмо на генералния секретариат от 26 ноември 2008 г., Комисията отбелязва по същество, че според нея Закон 67/2007 не представлява адекватно изпълнение на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., и че за сметка на това със Закон 31/2008 португалските власти са изпълнили това решение и с влизането в сила на този закон на 18 юли 2008 г., датата, на която неизпълнението е било прекратено, е била фиксирана на 18 юли 2008 г. В резултат на това тя потвърждава искането за плащане на периодичната имуществена санкция, направено в писмото на главна дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ от 15 юли 2008 г. Комисията освен това изисква допълнителна сума в размер на 911 424 EUR, съответстваща на периода от 1 юни до 17 юли 2008 г.

II – Решението на Общия съд и производството пред Съда по настоящото дело

13. С молба от 26 януари 2009 г. Португалската република подава жалба пред Общия съд за отмяна на спорното решение.

14. В обжалваното решение Общият съд най-напред декларира, че е компетентен да разгледа такава жалба съгласно член 225, параграф 1, първа алинея ЕО (сегашен член 256, първа алинея ДФЕС). Общият съд все пак уточнява в точки 66 и 67 от обжалваното решение, че упражняването на тази компетентност не му позволява да навлиза в изключителната компетентност, отредена на Съда с членове 226 ЕО и 228 ЕО, и по този начин да се произнесе по въпроса относно нарушаването от държава членка на задълженията, които ѝ се следват съгласно Договора за ЕС, който не е бил предварително разрешен от Съда.

15. По същество Общият съд решава на първо място, в точки 68—70 от обжалваното решение, като се позовава на текста на диспозитива на решението относно изпълнението от 2008 г., прочетен в светлината на възприетите от Съда мотиви в точки 16—19 от последното решение, че е достатъчно Португалската република да отмени Декрет-закон №°48 051, за да се съобрази с решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и че периодичната имуществена санкция е дължима до тази отмяна. От това извежда в точки 71 и 72 от обжалваното решение, че Комисията е нарушила диспозитива на решението относно изпълнението от 2008 г., като е счела, от една страна, че приемането на Закон 67/2007, с който се отменя посоченият декрет-закон, не представлява адекватно изпълнение на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., и от друга страна, че Португалската република се е съобразила с това решение едва от 18 юли 2008 г., датата на влизане в сила на Закон 31/2008. Поради този мотив Общият съд решава, че спорното решение трябва да бъде отменено.

16. На второ място, Общият съд отхвърля в точка 80 и сл. от обжалваното решение довода на Комисията, според който с решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и решението относно изпълнението от 2008 г. Съдът не се задоволява да изиска от Португалската република отмяната на Декрет-закон №°48 051, но също така привеждането в съответствие на националното законодателство с изискванията на Директива 89/665, за да се преустанови въпросното неизпълнение.

17. На трето място, Общият съд поддържа в точка 90 от обжалваното решение, че да се предостави на Комисията по-голяма свобода на преценка относно мерките за изпълнение на решение, постановено по член 228, параграф 2 ЕО, в случай на оспорване от държава членка пред Общия съд на определена преценка на Комисията, което надхвърля самата формулировка в диспозитива на решението на Съда, би имало за последица, че Общият съд неминуемо ще трябва да се произнесе по съвместимостта на дадено национално законодателство с правото на Съюза. Подобна преценка обаче е от изключителна компетентност на Съда, а не на Общия съд.

18. Предвид съвкупността от тези съображения Общият съд уважава жалбата на Португалската република и отменя спорното решение.

19. На 9 юни 2011 г. Комисията подава настоящата жалба, в подкрепа на която навежда двете основания, описани в точка 4 от настоящото заключение. С Определение на председателя на Съда от 27 октомври 2011 г. е прието встъпването на Чешката република, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Кралство Нидерландия, Република Полша и Кралство Швеция в подкрепа на Португалската република.

20. По време на заседанието на 5 март 2013 г. са изслушани чешкото, гръцкото, испанското, френското и шведското правителство, както и правителството на Португалската република и Комисията.

III – По втората част на първото основание за обжалване, изведена от грешка в правото при ограничителното тълкуване на диспозитива на решението на Съда

21. Предвид чувствителността на проблематиката, повдигната от Комисията в рамките на втората част на първото основание, предлагам да анализирам първото основание, наведено от Комисията, като започна с тази втора част. Действително считам, че отговорът на втората част ще има важно значение за отговора, който следва да се даде на първата част на първото основание.

A – *Доводи на страните*

22. Във втората част на своето първо основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка в правото, като е извършил частичен и формален прочит на диспозитива на решението относно изпълнението от 2008 г. и по този начин неоснователно е ограничил предмета на неизпълнението, установен от Съда в решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и решението относно изпълнението от 2008 г. Действително Общият съд погрешно е приел в точка 69 от обжалваното решение, че съгласно този диспозитив е достатъчно Португалската република да отмени Декрет-закон №°48 051, за да се съобрази с решението, с което се констатира неизпълнение от 2004 г., и че периодичната имуществена санкция е дължима до тази отмяна.

23. Напротив, според Комисията диспозитивът на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., изисква ясно предприемането от Португалската република на необходимите мерки за съобразяване с това решение. Това е, което Общият съд е следвало да провери, без да се ограничава да констатира простата отмяна на посочения декрет-закон, което впрочем би имало за резултат създаването на юридическа празнота в португалското право.

24. Действително според Комисията тя с право е анализирала съответствието на Закон 67/2007 с Директива 89/665, за да провери дали Португалската република се е съобразила с решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., потвърдено с решението относно изпълнението от 2008 г., и което, като установява, че в португалското законодателство предоставянето на обезщетение продължава да е подчинено на доказването на непредпазливост или на умисъл [9], заключава, че неизпълнението продължава.

9 — Комисията се позовава в това отношение на заключението, по-специално в точка 54, на генералния адвокат Mazak по дело Комисия/Португалия, C-70/06, цитирано по-горе.

25. От своя страна Португалската република изтъква, че Общият съд правилно е тълкувал значението на решенията на Съда. В действителност, като налага на Португалската република задължения, каквито тя няма, и като се произнася по новия въпрос за съответствието на Закон 67/2007 с правото на Съюза, Комисията е надхвърлила границите на собствената си компетентност в рамките на въпросната процедура за изпълнение.

Б – *Преценка*

26. Като начало ми се струва важно да се уточни контекстът, в който се вписва контролът, който Комисията следва да упражнява след произнасянето на посочените решения на Съда по членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС.

27. Така според формулировката на генералния адвокат Roemer в жалбата за неизпълнение „не става въпрос за вина, нито за морал, а просто за поправяне на едно правно положение“ [10]. Все пак съвсем ясно е, че с течение на годините производството за неизпълнение е претърпяло важни промени и се е отдалечило от призванието си на инструмент за нормативен и обективен контрол [11]. То представлява все повече средство за оспорване не само на нормативните празноти, но също на поведението и практиките на националните власти. Два емблематични примера за тази еволюция са нарушението, състоящо се в административна практика [12], и понятието за структурно и генерално неизпълнение [13]. Ясно е следователно, че диспозитивът на решението по член 258 ДФЕС може да покрие голямо разнообразие от правни или фактически явления, представляващи нарушения на правото на Съюза, като надхвърля простото потвърждаване на несъответствието на последното с разпоредба на националното право. В резултат на това Съдът може да определи неизпълнението по различен начин.

28. Според мен основният принцип, който трябва да води Комисията при упражняването на компетентността за контрол след произнасянето на решение на основание член 260 ДФЕС, е този за изпълнението, и по-точно ефективното прилагане на текста на диспозитива на първото решение, постановено въз основа на член 258 ДФЕС. В резултат на това Комисията не би могла да надхвърли рамките на неизпълнението такова, каквото то е било идентифицирано от Съда в първото му решение.

29. Това предполага, че обхватът на компетентността на Комисията произтича по необходимост от текста на диспозитива на решението по член 258 ДФЕС, след това от този на решението, постановено по член 260 ДФЕС. Това не изключва възможността текстът на диспозитива да бъде тълкуван евентуално в светлината на мотивите на решението. Такова тълкуване не би могло все пак да разшири значението на диспозитива, след като обективното значение на

10 — Заключение на генералния адвокат Roemer по дело Комисия/Франция, 7/71, Recueil, стр. 1003 и 1035, по което е постановено Решение от 14 декември 1971 г.

11 — *Puissochet* J.-P., L'action en manquement peut-elle encore se parer de ses justes vertus? — Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias, 2003, p. 569—580.

12 — Вж., по-специално Решение от 9 май 1985 г. по дело Комисия/Франция (21/84, Recueil, стр. 1355), Решение от 26 юни 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-212/99, Recueil, стр. I-4923), Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-441/02, Recueil, стр. I-3449), Решение от 14 юни 2007 г. по дело Комисия/Финландия (C-342/05, Сборник, стр. I-4713) и Решение от 22 януари 2009 г. по дело Комисия/Португалия (C-150/07).

13 — Вж. в този смисъл заключението по делото, по което е постановено Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, Recueil, стр. I-6263). Вж. също така *Wenneras* P., A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC — CMLRev., 2006, vol.43.

принципа за силата на пресъдено нещо на решението на Съда не може да отиде отвъд диспозитива[14]. Що се отнася до решение за установяване на неизпълнение, неговият диспозитив трябва най-вече да се тълкува чрез позоваване на жалбата на Комисията и на начина, по който Съдът е отговорил на нея.

30. За сметка на това, обратно на това, което се поддържа в съдебното заседание, по-специално от френското и шведското правителство, според мен няма място за прибягване до допълнителни критерии, каквито са очевидното неизпълнение или ограничителното тълкуване на диспозитива на решението на Съда. Става въпрос чисто и просто задължението за поведение да се прочете на законодателно и фактическо равнище от държава членка, както е определено от Съда в решението, постановено на основание член 258 ДФЕС, с което се установява неизпълнение.

31. Следователно, що се отнася в частност до неизпълненията, наречени „законодателни“, необходимо е да се различат според мен два случая. Или Съдът счита, че нарушението на правото на Съюза се състои в поддържането в сила в рамките на националния правен ред на разпоредба, която влиза в противоречие с правото на Съюза. В такъв случай той ще реши, че като не отменя посочената разпоредба, държавата членка не е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на Съюза.

32. Или неизпълнението се състои в лошо транспониране на акт от правото на Съюза, било поради липса на национална норма за транспониране в резултат на непълно или още поради липсващо транспониране. Съдът идентифицира в такъв случай дали са налице приложими норми на националното право в това отношение. За да отстрани така констатираното нарушение, държавата членка трябва да приеме мерки, които имат за предмет както отмяната на въпросната разпоредба, така и приемането на нов акт, съответстващ на правото на Съюза.

33. Нерядко тези два типа неизпълнение се преплитат, например когато държава членка, едновременно с поддържането в сила националната уредба, противоречаща на директива, се въздържа да приеме необходимите разпоредби за целите на транспонирането.

34. По-общо, задължението такова, каквото е очертано от диспозитива на решението на Съда, може да включва задължението за резултат както на законодателно равнище, състоящо се в отмяната и/или приемането на законови, подзаконови или административни разпоредби[15], така и на фактическо равнище[16]. От това следва, от една страна, че Комисията е оправомощена да провери дали новоприетите национални мерки са тези, които изисква пълното транспониране на въпросната норма на правото на Съюза. От друга страна, от това следва, че Комисията има избор дали да разгледа фактите, какъвто често е случаят в областта на околната среда.

14 — Така както отбелязва генералният адвокат Kokott в точка 38 на заключението си по дело Комисия/Люксембург (C-526/08, Сборник, стр. I-6151), „силата на пресъдено нещо на едно решение е в противоречие с предявяването на нов иск, ако съществува опасност новото решение на Съда да противоречи на фактическите и правни констатации, съдържащи се в предходното решение. Ето защо следва да се държи сметка не само за диспозитива, но и за мотивите на решението, които обосновават диспозитива и поради това не могат да бъдат отделени от него“.

15 — Вж. по-специално Решение от 25 октомври 2012 г. по дело Комисия/Белгия (C-387/11) и Решение от 6 ноември 2012 г. по дело Комисия/Унгария (C-286/12).

16 — Вж. Решение от 12 февруари 1998 г. по дело Комисия/Испания (C-92/96, Recueil, стр. I-505) относно качеството на водите за къпане, както и Решение от 25 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания (C-278/01, Recueil, стр. I-14141). Също по-скорошното Решение от 7 февруари 2013 г. по дело Комисия/Гърция (C-517/11).

35. Впрочем изпълнението на задължението за действие такова, каквото е определено в решението на Съда, не засяга по никакъв начин компетентността на Комисията в това отношение, както с право подчертава Общият съд в точка 81 от обжалваното решение. Действително Комисията следва да се увери, че въпросната държава членка не се е ограничила да предприеме мерки, които в действителност имат същото съдържание като тези, които са били предмет на решението на Съда. Така една „козметична“ промяна, извършена от тази държава членка съвсем очевидно не би могла да се изплъзне от контрола на Комисията.

36. В същия ред на мисли считам, че доброто изпълнение на решение, с което се установява неизпълнение, определено като липса на отмяна на конкретни национални разпоредби, може и да не е достатъчно за надлежното транспониране на въпросната директива. Другояче казано, пълното и правилно транспониране на разпоредба от правото на Съюза, което е било предмет на процедура по член 258 ДФЕС, може да изисква мерки, които надхвърлят отмяната на въпросните национални разпоредби. Въпреки това последното съображение не би могло да разшири обективното значение на решението за неизпълнение, след като обхватът на задължението за изпълнение зависи по необходимост от начина, по който Съдът е отграничил твърдяното неизпълнение.

37. Този подход ми се струва единственият начин да се гарантира правната сигурност, както и авторитетът на решенията на Съда. Изискването за правна сигурност е още по-наложително, когато става въпрос, както в случая, за парични задължения, наложени на държавите членки.

38. В случая в решението 2004 г, с което се установява неизпълнение, Съдът ясно идентифицира като несъвместими с правото на Съюза поддържането в сила в португалския правен ред на Декрет-закон №°48 051, който противно на разпоредбите на Директива 89/665 подчинява предоставянето на обезщетение за претърпени вреди и пропуснати ползи на лицата, увредени от нарушение на общностното право относно обществените поръчки или на транспониращите го национални правила, на условието за доказване на непредпазливост или на умисъл.

39. Вярно е, че петитумът на жалбата на Комисията е формулиран по по-широк начин, доколкото последната е поискала Съдът да установи, че „като не е транспонирала правилно и пълно Директива 89/665 [...], Португалската република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от общностното право“.

40. Въпреки това, очевидно е от точка 18 от решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, че рамките на спора са ясно очертани в досъдебната процедура. Действително в края на определения в мотивираното становище срок Комисията счита, че „неизпълнението се ограничава в липсата на отмяна на Декрет-закон №°48 051“. Впрочем съгласно точка 20 от посоченото решение Съдът отбелязва, че „Комисията счита, че Португалската република е трябвало да отмени“ текста на посочения декрет-закон, за да се съобрази с Директива 89/665.

41. В решението си от 2004 г., с което се установява неизпълнение, Съдът следователно е приел, че „като не е отменила Декрет-закон № 48 051, [...] Португалската република не е изпълнила задълженията си по член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1, буква в) от Директива 89/665/ЕИО“.

42. Следователно това е отправната точка на Комисията при подаването на жалбата на основание член 228 ЕО срещу Португалската република. Комисията действително счита, че след като не е отменила Декрет-закон № 48 051, Португалската република не е взела необходимите мерки, за да осигури изпълнението на решението по дело Комисия/Португалия, посочено по-горе. Действително Комисията счита, че „след като тя не е отменила Декрет-закон №°48 051,

Португалската република не е взела необходимите мерки, за да осигури изпълнението“ [17] на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение. Впрочем струва ми се, че дебат относно качеството на транспонирането на Директива 89/665 вече е започнат от Комисията в рамките на жалбата по член 260 ДФЕС [18].

43. Въпреки това Съдът решава в точка 17 от решението относно изпълнението от 2008 г., че „в рамките на настоящата процедура за неизпълнение с цел да се провери дали Португалската република е приела мерки, които изисква изпълнението [на решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г.]“, е важно да се определи дали Декрет-закон №°48 051 е бил отменен. Съдът също така отхвърля довода на португалските власти, според който транспонирането било вече осигурено чрез други разпоредби на националното право. Действително в точка 23 от решението относно изпълнението от 2008 г. Съдът счита, че твърдяното неизпълнение се състои във факта, че е оставен да съществува Декрет-закон №°48 051 във вътрешния правен ред.

44. Поради това задължително следва да се отбележи, че в обжалваното решение Общият съд правилно се освобождава от своето задължение за контрол.

45. Действително Общият съд с право приема в точка 67 от обжалваното решение, че не би могъл да се произнесе в рамките на жалбата за отмяна по въпроса относно нарушаването от държава членка на задълженията, произтичащи от Договора за ЕО, който не е бил предварително решен от Съда. Няма никаква нужда да се доказва, че решаването на въпроса за съответствието на Закон 67/2007 с правото на Съюза би довело до намеса на Общия съд в изключителната компетентност на Съда по член 258 ДФЕС.

46. Общият съд също така припомня с основание в точка 81 от обжалваното решение, че „в рамките на изпълнението на решение на Съда, с което се налага периодична имуществена санкция на държава членка, Комисията трябва да може да преценява приетите от държавата членка мерки за съобразяване с решението на Съда с цел именно да се избегне държавата членка, която не е изпълнила задълженията си, да се ограничи да предприеме мерки, които в действителност имат същото съдържание като тези, които са били предмет на решението на Съда“. Въпреки това в точка 82 от посоченото решение той добавя, без да допусне грешка в правото, че „упражняването на това право на преценка не трябва да засяга нито правата — по-точно процесуалните права — на държавите членки, които произтичат от установеното в член 226 ЕО производство, нито изключителната компетентност на Съда да се произнася по съответствието на дадено национално законодателство с общностното право“.

47. Предвид всичко изложено по-горе предлагам втората част на първото основание на Комисията да бъде отхвърлена като неоснователна.

IV – По първата част на първото основание за обжалване, изведена от прекомерно ограничаване на съответната компетентност на Комисията и на Общия съд

A – *Доводи на страните*

48. С първата част на първото основание Комисията оспорва по същество, че възприетото от Общия съд тълкуване относно обхвата на компетенциите му в рамките на контрола за изпълнение от държава членка на решение на Съда, постановено съгласно член 260 ДФЕС. Комисията упреква Общия съд, че е счел, че преценката на съдържанието на нов закон, приет

17 — Вж. решението относно изпълнението от 2008 г. (точка 12).

18 — Пак там.

от държава членка в изпълнение на решението, постановено на това основание, попада във всички случаи в изключителната компетентност на Съда и би трябвало в случай на разногласие между Комисията и посочената държава членка да стане предмет на нова процедура на основание член 258 ДФЕС.

49. На първо място, според Комисията, като я лишава в точки 87—89 от обжалваното решение от възможността да преценява съдържанието на Закон 67/2007, за да провери дали Португалската република е изпълнила решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и по този начин е преустановила неизпълнението, Общият съд неоснователно е свел компетентността на Комисията до обикновен „чисто формален контрол“, целящ да определи дали Декрет-закон №°48 051 е бил или не е бил отменен.

50. Освен това ефикасността на производствата за неизпълнение, в частност на периодичната имуществена санкция, би била компрометирана, ако в случай на разногласие между Комисията и държава членка, що се отнася до факта дали приет от последната закон ѝ позволява да се съобрази с решение по член 260, параграф 2 ДФЕС, Комисията е била длъжна, както счита Общият съд, да сезира Съда с нова жалба по член 258 ДФЕС, за да подчини новите разпоредби на неговия контрол.

51. На второ място, Комисията упреква Общия съд, че неоснователно е ограничил собствената си компетентност в рамките на контрола за законосъобразност на спорното решение. По-специално Общият съд е следвало да разгледа преценката на Комисията относно новото законодателство, прието от Португалската република, за да провери конкретно дали чрез спорното решение тя действително е останала в рамките на предмета на неизпълнението и дали не е допуснала грешки в преценката си за продължаването на неизпълнението.

52. Португалската република оспорва доводите на Комисията и изтъква, че с приемането на спорното решение и с произнасянето относно съответствието на Закон 67/2007 с правото на Съюза, Комисията е разширила предмета на спора и превишила правомощията си в рамките на проверката за изпълнение на решението от 2008 г. относно изпълнението. Като отдава предимство на способа на решението пред този на спорното производство, предвидено в Договора за ФЕС, Комисията също така е нарушила правото на защита на Португалската република, доколкото е лишила тази държава членка от възможността да се защити в хода на досъдебната фаза, предвидена в член 258 ДФЕС. Още повече, що се отнася до твърдяното ограничаване на правомощията на Общия съд, Португалската република отбелязва, че евентуална преценка от първоинстанционния съд за съответствието на Закон 67/2007 с правото на Съюза не би била в съгласие с изпълнителния характер на процедурата, предвидена в член 260, параграф 2 ДФЕС.

Б – *Преценка*

1. Предварителни бележки

53. Предвид новия характер на повдигнатата от настоящата жалба проблематика и въпреки процедурните граници, на които е подчинено настоящото обжалване, считам, че Съдът не може да избегне разглеждането на предварителния въпрос относно природата на предоставените на Комисията задължения в рамките на изпълнението на решенията, постановени по член 260, параграф 2 ДФЕС. Въпреки факта, че компетентността на Комисията да изисква изпълнението на такова решение на Съда въз основа на бюджетното си правомощие, предвидено в член 317

ДФЕС[19], не е отречена по принцип от никоя от страните, отражението на този подход върху разпределянето на компетентността между Общия съд и Съда заслужава задълбочен размисъл. В случая този въпрос е тясно свързан с проблематиката за обхвата на правомощието на Комисията, която се намира в центъра на настоящия спор.

54. Безспорно е, че некомпетентността на автора на даден акт, който се обжалва, представлява правно основание, свързано с обществения ред, което Съдът може да повдигне служебно[20]. Действително, „когато става въпрос за констатация, засягаща компетентността на Комисията, [липсата на компетентност] трябва да бъде повдигната служебно от съда, дори и никоя от страните да не го иска от него“[21].

55. Най-сетне, както от писмените становища, така и от направените в съдебното заседание встъпвания следва ясно, че предвид мълчанието на Договорите държавите членки са загрижени от последиците на отговора на Съда в настоящото дело с оглед спазването на правото им на защита, засегнатите финансови интереси и слабостта на процесуалното им положение след произнасянето от Съда на решение по член 260 ДФЕС, с което им се налага периодична имуществена санкция.

56. В това отношение ми изглежда необходимо да изложа точни указания с оглед очертаване на контрола за изпълнение на решенията на Съда, постановени въз основа на членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС, и да уточня границите на правомощията на Комисията в това отношение.

57. Впрочем следва да не се губи от поглед, че ако Съдът трябваше да преценява дали Комисията не разполага с компетентност, позволяваща ѝ да приема решения срещу държавите членки в рамките на изпълнението на решенията на основание член 260 ДФЕС, обжалването от Комисията трябва да бъде отхвърлено изцяло като безпредметно. Действително, за да може Общият съд да бъде упрекнат, че е тълкувал компетентността на Комисията по твърде ограничителен начин, е необходимо тази компетентност да съществува.

2. По обхвата на компетенциите на Комисията и на Общия съд

а) По възприетия от Общия съд подход в обжалваното решение

58. При прочита на обжалваното решение установявам от самото начало, че вместо да се произнесе общо по обхвата на компетентността на Комисията в рамките на процедурата по изпълнение на решения на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, Общият съд се ограничава да разгледа съвестно настоящия случай. В резултат на това се присъединявам към позицията, защитавана по-специално от португалското, чешкото, испанското и шведското правителство, според която обжалването на Комисията очевидно се основава на погрешен прочит на обжалваното решение, доколкото то упреква Общия съд, че е ограничил правомощията на Комисията по общ начин.

19 — Вж. в това отношение критиката на компетентността на Комисията, повдигната по делото, по което е постановено Решение на Общия съд от 19 октомври 2011 г. по дело Франция/Комисия (T-139/06). Въпреки това жалба срещу посоченото решение не е подадена.

20 — Вж. Решение от 17 декември 1959 г. по дело Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Висшия орган (14/59, Recueil, стр. 445 и 473) и Решение от 30 септември 1982 г. по дело Amylum/Съвет (108/81, Recueil, стр. 3107, точка 28). Вж. също така Решение на Общия съд от 24 септември 1996 г. по дело Marx Esser и Del Amo Martinez/Парламент (T-182/94, Recueil FP, стр. I-A-411 и II-1197, точка 44), както и Решение от 21 септември 2005 г. по дело Kadi/Съвет и Комисия (T-315/01, Recueil, стр. II-3649, точка 61 и сл.).

21 — Решение от 13 юли 2000 г. по дело Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, Recueil, стр. I-5843, точка 56).

59. В действителност Общият съд се въздържа да формулира обща теория за обхвата на компетентностите на Комисията в тази материя. За сметка на това той правилно анализира, в съответствие с принципа на възлагане на правомощия, значението на задълженията на Португалската република по отношение на диспозитива на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение по член 258 ДФЕС, такъв, какъвто е потвърден с решението на относно изпълнението от 2008 г. по член 260 ДФЕС.

60. В резултат на това Общият съд не е свел компетентността на Комисията до обикновен „чисто формален контрол“, както тя претендира, а е преценил, че в настоящия случай нейната компетентност трябва да се ограничи до проверката за отмяна на националния закон, без да се открива възможност за контрол на националното право с оглед Директива 89/665.

б) По двата аспекта относно компетентността на Комисията в контекста на изпълнението на решенията по член 260 ДФЕС и по последиците за разпределението на съответните компетенции между Общия съд и Съда

61. В жалбата си Комисията се фокусира във въпроса за обхвата на компетенциите ѝ в рамките на процедурата по контрол на изпълнението на решение на Съда, с което се установява неизпълнение и се налага плащането на имуществена санкция.

62. В това отношение е необходимо да се разграничат два аспекта, които независимо от това са свързани, а именно съществуването на компетентност на Комисията с цел събиране на дължимите към бюджета на Съюза суми в изпълнение на решение, постановено по член 260 ДФЕС, от една страна, и от друга страна, съществуването на компетентност на Комисията за приемане на решения срещу държавите членки, които имат за предмет преценката на мерките, приети от тези държави членки в изпълнение на диспозитива на решенията на Съда, постановени по членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС.

63. В отговора си на жалбата Португалската република действително твърди, че спорът между нея и Комисията пред Общия съд не се отнася до изпълнението на решението на Съда, а до един нов въпрос, свързан със съответствието на националното право с правото на Съюза. В резултат на това Португалската република счита, че Комисията е избрала погрешен път в това отношение и че тя е трябвало да използва спорното производство, предвидено в член 258 ДФЕС.

64. Струва ми се следователно, че въпросът, който се намира в центъра на настоящата процедура, е какво обхваща понятието за изпълнение на решение на Съда, с което се установява неизпълнение на държава членка. Това предполага най-напред да се анализират инструментите, с които разполагат държавите членки за тази цел, и задълженията, които произтичат в резултат на произнасянето на решение на основание член 258 ДФЕС. Необходимо е на второ място да се даде определение за изпълнение под призмата на процедурата, която следва след произнасянето от Съда на решението по член 260 ДФЕС, и да се идентифицира компетентната в това отношение власт.

65. Като начало, важно е да се отбележи, че съгласно членове 280 ДФЕС и 299 ДФЕС решенията на Съда представляват изпълнителен титул. Тези разпоредби все пак са неприложими спрямо лица, „различни от държавите“. Така в случай на липса на плащане на имуществена санкция или на разногласие относно изпълнението на решение на Съда по членове 258 ДФЕС или 260 ДФЕС, принудителното изпълнение срещу държава членка е изключено както от гледна точка на текста на член 299 ДФЕС, така и поради суверенитета и съдебния имунитет на държавите.

66. Необходимо е да се припомни също така, че процедурата, предвидена в член 260, параграф 2 ДФЕС е специална съдебна процедура за изпълнение на решения на Съда[22]. Действително, за разлика от решението с декларативен характер, постановено по член 258 ДФЕС, което има за предмет да установи и да доведе до прекратяване на противоправното поведение на засегнатата държава членка, процедурата, предвидена в член 260 ДФЕС, цели единствено да подтикне държавата членка, която не изпълнява задължението си, да изпълни първото решение, с което се установява неизпълнение, като наложи в краен случай подходящите за тази цел имуществени санкции[23].

67. Що се отнася най-напред до първия аспект, а именно събирането на дължимите суми, компетентността на Комисията в това отношение не поставя проблем. Тя се вписва логично в мисията, предоставена ѝ съгласно член 317 ДФЕС, съгласно който Комисията изпълнява бюджета на Съюза[24]. В действителност, както всяка страна, в полза на която се е произнесъл Съдът, Европейският съюз, представляван от институцията, натоварена с изпълнението на бюджета, трябва да може да изисква плащането на суми, които му се дължат, включително и на периодичните имуществени санкции.

68. Следователно Комисията е оправомощена да връчи „фактура“ на държавата членка, съгласно диспозитива на решението на Съда по член 260, параграф 2 ДФЕС. В това отношение без особено значение е, че поправянето на посочената фактура включва изчисляване или други операции със същия характер. Действително надлежното изпълнение на дадено решение изисква често такива операции, например при изчисляването на лихви или на точния обхват на задължението за плащане, когато решението, подлежащо на изпълнение, го е определило по по-абстрактен начин.

69. В случая Съдът е осъдил Португалската република в решението относно изпълнението от 2008 г. да заплати на Комисията, по сметка „Собствени ресурси на Европейската общност“, периодична имуществена санкция. Самият Съд идентифицира Комисията като институцията, която е компетентна да получи плащането на периодичната имуществена санкция. В резултат на това тази институция е оправомощена не само да констатира съществуването на задължение за плащане на определен размер на имуществената санкция, дължима поради липсата на изпълнение на решението относно изпълнението от 2008 г., но също и да изисква неговото плащане от засегнатата държава членка.

70. Да се признае такава компетентност на Комисията ми се струва, че отговаря на императива за съдебна защита на държавите членки, след като решението на Комисията ще подлежи, както по всичко изглежда, на контрола на Общия съд.

71. За сметка на това, що се отнася до втория аспект, а именно дали компетентността на Комисията при анализа на приетите мерки с цел изпълнение на решението на Съда, както вече посочих, този анализ трябва да съответства на обхвата на неизпълнението, такъв, какъвто той следва от диспозитива на решението на Съда по член 258 ДФЕС, тълкувано, в краен случай, в светлината на мотивите на това решение.

22 — Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, цитирано по-горе.

23 — Вж. в този смисъл Решение от 21 септември 2010 г. по дело Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, Сборник, стр. I-8533, точка 119).

24 — Вж. в този смисъл Решение по дело Франция/Комисия, цитирано по-горе.

72. Що се отнася до обхвата на компетентността на Общия съд в този контекст, ще посоча просто, че последният предполага предоставянето на тълкувателна компетентност [25] по отношение на решенията, постановени от Съда съгласно членове 258 ДФЕС и 260 ДФЕС. По този начин на Общия съд се признава суверенна власт за преценка що се отнася до фактическите констатации, които служат за основание на констатацията за съществуването на неизпълнения, такива, каквито са направени от Съда преди това. В действителност, щом като важна част от неизпълненията има фактически характер, Съдът трябва да вземе предвид, че фактическите въпроси биха могли да излязат извън компетентността му в рамките на жалбата, подадена срещу решение на Общия съд, който се произнася относно законността на решение на Комисията за напредъка на изпълнението на решение на Съда, както и за необходимостта от продължаване на плащането на дадена периодична имуществена санкция.

в) По средствата за обжалване в случай на спор на стадия на изпълнението на решение на Съда по член 260 ДФЕС — подаване на нова жалба по силата на член 258 ДФЕС

73. Вярно е, че Съдът би могъл да приеме, че в хипотеза на разногласие относно изпълнението на решение на Съда по член 260, параграф 2 ДФЕС, налагащо периодична имуществена санкция, Комисията следва да подаде нова жалба за неизпълнение съгласно член 258 ДФЕС. Струва ми се все пак, че този подход, макар и строг и юридически обоснован, би представлявал най-продължителната и в известна степен непривлекателна възможност. Тя също така би рискувала да отслаби въздействието на имуществените санкции, както и авторитета на решенията на самия Съд и би била спорна от гледна точка на принципа за силата на пресъдено нещо.

74. Различно би било все пак, ако Комисията трябваше да подаде нова жалба за неизпълнение, когато спорът с държава членка на стадия на изпълнението на решение по член 260 ДФЕС се отнася до мерките, които макар и свързани с констатираното от Съда неизпълнение, надхвърлят обективните рамки на последния, такъв, какъвто той следва от диспозитива на първото решение, с което се установява неизпълнение.

75. Струва ми се впрочем, че случаят е такъв в настоящото производство.

76. В рамките на настоящото производство вероятността от нова жалба за неизпълнение по член 258 ДФЕС се допуска от германското правителство с цел да се разгледа съответствието на новия португалски режим на отговорността по Закон 31/2008 с Директива 89/665. Това е също така и подходът, който препоръчва португалското правителство.

77. Действително струва ми се безспорно, че новият режим на отговорността, въведен в португалския правен ред, не е бил разгледан от Съда с цел да провери съответствието му с правото на Съюза. Считам обаче, че Комисията следва да подаде нова жалба за неизпълнение въз основа на член 258 ДФЕС, щом като спорът, противопоставящ Комисията и държава членка надхвърля рамките, очертани от диспозитива на решението на Съда по член 258 ДФЕС.

78. Това ми се струва абсолютно необходимо с цел да се съхрани правото на защита на държавите членки. Така, както с право отбелязва германското правителство, в рамките на жалбата за неизпълнение по член 258 ДФЕС, следва да се открие нова процедура, когато са наведени нови оплаквания срещу мерките, които са били приети в хода на процедурата с цел да се отговори на възраженията, повдигнати от Комисията [26].

25 — Въпреки това припомням, че според постоянната съдебна практика въпросът за надлежното изпълнение на решение на Съда не се отнася до неговото тълкуване по смисъла на член 43 от Статута на Съда на Европейския съюз. Вж. в този смисъл Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия (C-503/04, Сборник, стр. I-6153, точка 15) и точка 43 от заключението на генералния адвокат Geelhoed по дело Комисия/Франция, по което е постановено Решение от 14 март 2006 г. (C-177/04, Recueil, стр. I-2461).

26 — Решение от 22 септември 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-221/03, Recueil, стр. I-8307, точка 41).

79. Впрочем бележките на чешкото правителство извеждат ясно проблема за обхвата на компетентността на Комисията в това отношение. Според това правителство португалското законодателство такова, каквото продължава да съществува след произнасянето на решението относно изпълнението от 2008 г., се състои в обуславяне на възможността да се получи обезщетение от доказването на непредпазливост или на умисъл. Идентифицираният от Съда проблем в решението, с което се установява неизпълнение от 2004 г., обаче има предвид тежестта на доказване, а не самото изискване за непредпазливост. С приемането на Закон 67/2007 в португалския правен ред се създава режим на отговорност, основан на презумпцията за вина. В резултат на това оплакванията на Комисията във връзка със съответствието на самото изискване за вина в правото на Съюза по необходимост биха надхвърлили рамките на идентифицираното от Съда неизпълнение в първото решение, с което се установява неизпълнение. Във всеки случай това заключение не може да бъде опровергано от последващата практика на Съда, която потвърждава несъответствието на изискването за вина с правото на Съюза[27]. Струва ми се, че няма никакво съмнение, че Общият съд не е следвало да се произнася относно този вид проблематика в рамките на контрола за изпълнение на бюджетните правомощия, признати на Комисията.

80. Следователно с право, предвид промяната на предмета на спора, Общият съд се е въздържал да се произнесе относно новата национална уредба. Действително в противен случай той би се намесил в изключителните компетенции на Съда в рамките на член 258 ДФЕС.

г) По средствата за защита в случай на спор в стадия на изпълнението на решение на Съда по член 260 ДФЕС — подаването на нова жалба по силата на член 260, параграф 2 ДФЕС

81. Според гръцкото правителство в случай на разногласие между Комисията и държава членка — длъжник по изпълнението на дадено решение, ще бъде подходящо да се открие нова процедура съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, под формата на ускорена процедура. Според това правителство в такъв случай трябва да се произнесе направо Съдът[28]. По време на заседанието представителят на шведското правителство се произнася също така в полза на възможността в такъв случай да се подаде жалба по член 260 ДФЕС.

82. В това отношение припомням, че производството, наречено за „неизпълнение след неизпълнение“ е приложимо, когато „държава членка не е предприела мерките за изпълнение на решението на Съда“, без при това да ограничава значението на решенията, постановени по член 258 ДФЕС. Член 260, параграф 1 ДФЕС се отнася, обратно, до всеки вид решение, по силата на което Съдът признава, че държава членка „не е изпълнила задължение, което произтича от Договорите“ и поради това този член може да се окаже приложим спрямо други разпоредби като член 108, параграф 2 ДФЕС, както и член 348 ДФЕС. Поради това предвидената в член 260 ДФЕС процедура не ми се струва поначало изключена като възможност, предназначена да постигне изпълнение на решение, постановено по този член. Необходимо е все пак в това отношение да се разгледат следните два аспекта.

83. На първо място, отбелязвам, че Съдът вече е квалифицирал периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума съгласно член 260 ДФЕС като санкция, спрямо която по правило се прилага принципът non bis in idem[29]. Въпреки тази позиция генералният адвокат Kokott се произнася в заключението си по делото Комисия/Люксембург[30] в полза на

27 — Решение от 30 септември 2010 г. по дело Strabag и др. (C-314/09, Сборник, стр. I-8769).

28 — Гръцкото правителство се позовава в това отношение на Решение по дело Франция/Комисия, цитирано по-горе, което има за предмет жалба на Френската република срещу Решение на Комисията C(2006) 659 окончателен, съдържащо искане за плащане на периодичните имуществени санкции, дължими в изпълнение на решението на Съда по член 260 ДФЕС.

29 — Вж. Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, цитирано по-горе (точка 84).

30 — Дело Комисия/Люксембург, цитирано по-горе.

повторното приложение на посочените принудителни мерки. В действителност с оглед на факта, че предвидената в член 260, параграф 2 ДФЕС процедура представлява средство за изпълнение, предвидените санкции биха могли теоретично да бъдат приложени повече от веднъж.

84. Според мен Съдът не би могъл във второто решение по член 260, параграф 2 ДФЕС да увеличи размера на периодичната имуществена санкция или на еднократно платимата сума, дължима между датата на произнасяне на първото решение съгласно тази разпоредба и датата на произнасянето на второто решение, без да наруши принципа non bis in idem. Въпреки това споделям мнението на генералния адвокат Kokott, доколкото тя счита, че „[с]анкциите за изпълнение на решение имат характер, различен от този на репресивните санкции. Действително изпълнението не може да се извърши два пъти, но принудителните мерки могат при необходимост да се прилагат повторно, за да се изпълни въпросният изпълнителен титул“ [31].

85. От това следва, че на една последваща дата (датата Y) спрямо тази на произнасянето на първото решение по член 260, параграф 2 ДФЕС (датата X), размерът на периодичната имуществена санкция може да бъде намален или увеличен, считано от датата Y, съгласно силата на пресъдено нещо и принципа non bis in idem. Струва ми се съвсем нормално в материята на принудителните мерки да се предвиди възможността за промяна на периодичната имуществена санкция с действие ex nunc според степента на напредък на изпълнението на задължението, визирано в решението на съда или администрацията.

86. На второ място, важно е да се припомни в този контекст значението на силата на пресъдено нещо, чиято приложимост е потвърдена от Съда в рамките на жалбите, подадени по член 258 ДФЕС [32], и да се определи дали тази сила на пресъдено нещо би могла да се противопостави на подаването от Комисията на втора жалба съгласно член 260 ДФЕС поради постановеното вече по същия член решение.

87. Считам, че след като диспозитивът на решението по член 260 ДФЕС не повдига никакво разумно съмнение, Комисията следва да изпрати на първо време на държавата членка решение, посочващо размера на дължимата за първия период имуществена санкция, произтичаща от решението на Съда по член 260 ДФЕС. В такъв случай би могло да се поддържа, че в случай на продължаване на осъжданото нарушение Комисията би могла отново да подаде жалба по член 260 ДФЕС и да поиска определяне на по-висока периодична имуществена санкция за втори път. Този подход има предимството да бъде по-кратък и по-ефикасен, след като с влизането в сила на Договора от Лисабон досъдебната фаза по член 260 ДФЕС е ограничена до изпращането на призовка за доброволно изпълнение.

88. Използването mutatis mutandis на разсъжденията, които предполага решението Комисия/Люксембург, цитирано по-горе, ме кара все пак да приема, че втора жалба, подадена съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, би трябвало да бъде счетена като недопустима, когато се характеризира с фактическа и правна идентичност с предходното решение по член 260 ДФЕС, другояче казано, когато второто решение съгласно член 260 ДФЕС се състои в просто повтаряне на констатацията за липса на изпълнение на решението, с което се установява неизпълнение по член 258 ДФЕС. Поради това обаче, когато едно предходно решение по член 260, параграф 2 ДФЕС представлява средство за изпълнение, такова решение не би трябвало само по себе си да се противопоставя на ново решение по същия член в горепосочените граници.

31 — Точка 33 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело Комисия/Люксембург, цитирано по-горе.

32 — Решение по дело Комисия/Люксембург, цитирано по-горе.

89. Не изключвам следователно втора процедура съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС в хипотезата на очевидна промяна на рамките на спора, след като държава членка е взела мерки, които се оказват силно недостатъчни за изпълнение на решението по член 260, параграф 2 ДФЕС. Това важи също така в хипотезата, в която изпълнението на решението, с което се установява фактическо неизпълнение с комплексна природа, би достигнало дотам, че да обоснове намаляване за в бъдеще на периодичната имуществена санкция, без да е необходимо докладване на тази мярка. В приложение на принципа за лоялно сътрудничество, който според съдебната практика се прилага и по отношение на институциите, за предпочитане е Съдът да се произнесе в това отношение, а не Комисията, въз основа на един смел прочит на бюджетните ѝ правомощия.

90. Предвид съвкупността от тези съображения и настоящото състояние на правото на Съюза считам, че с право Общият съд е отменил спорното решение, след като в неговите рамки Комисията е разгледала съответствието на националните мерки с правото на Съюза, които не са били включени в диспозитива на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, когато тя е трябвало по тази точка да открие нова процедура по член 258 ДФЕС.

91. Нещо повече, припомням, че съгласно съдебната практика, установена по дело Meroni/Върховен орган[33], принципът, уреждащ институционалната архитектура на Съюза, е този на предоставените компетенции. Следователно Общият съд с право е ограничил компетентността си, като е преценил, че не би могъл да се произнесе по въпросите, които все още не са били предмет на разглеждане от Съда, който единствено е оправомощен да се произнесе в рамките на жалбата за неизпълнение за връзката между националните мерки и правото на Съюза.

92. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам първата част от първото основание на Комисията да бъде отхвърлена като неоснователна.

V – По второто основание за обжалване, изведено от недостатъчните и противоречиви мотиви на обжалваното решение

A – *Доводи на страните*

93. Чрез второто си основание Комисията изтъква, че обжалваното решение е опорочено от грешки в правото, доколкото Общият съд е отменил спорното решение въз основа на недостатъчни и противоречиви мотиви.

94. Що се отнася до липсата на достатъчно мотиви, Комисията счита, че за да отмени спорното решение, Общият съд се е позовал единствено на обстоятелството, изтъкнато в точка 85 от обжалваното решение, че закон 67/2007 прави потенциално по-малко затруднително получаването на обезщетение от участниците в търговете, увредени от незаконно действие на възлагащия орган. Според Комисията точка 86 и следващите от обжалваното решение не съдържат мотиви в тесния смисъл, тъй като Общият съд излага в тях ограничителното си тълкуване на правомощията на Комисията.

33 — Принципът на институционално равновесие е изведен от Съда в решенията, постановени в рамките на Договора за ЕОВС (Решение от 12 юли 1957 г. по дело Algera и др./Общо събрание, 7/56 и 3/57-7/57, Recueil, стр. 81, както и Решение от 13 юни 1958 г. по дело Meroni/Върховен орган, 9/56, Recueil, стр. 9). Посоченият принцип е приет за „създаден от Договорите“ (Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет, C-70/88, Recueil, стр. I-2041, точка 21).

95. Що се отнася до противоречивия характер на мотивите, Комисията изтъква, че в точка 81 от обжалваното решение Общият съд потвърждава, че Комисията трябва да може да преценява мерките, предприети от държава членка в изпълнение на решение на Съда, за да се предотврати възможността последната да се ограничи само до мерки с идентично съдържание на тези, които са предмет на това решение, но същевременно по-нататък в точка 87 от обжалваното решение ограничава правомощието на Комисията до чисто формален контрол, целящ да определи единствено дали Декрет-закон №°48 051 е бил отменен или не.

96. Португалската република възразява, че що се отнася до твърдението за липса на достатъчно мотиви, Общият съд подробно е обосновал в точки 68—91 от обжалваното решение отмяната на спорното решение. Що се отнася до противоречивия характер на мотивите, Португалската република потвърждава, че действително в точка 81 от обжалваното решение Общият съд признава правомощието на Комисията да преценява мерките, предприети от държава членка в изпълнение на решение на Съда. Въпреки това Общият съд припомня в следващата точка на същото решение границите на това правомощие, а именно, че тази преценка не може да накърнява процесуалните права на страните и правомощията на Съда.

Б – *Преценка*

97. От самото начало отбелязвам, че предвид ясните и обосновани мотиви на обжалваното решение второто основание на Комисията не може да доведе до успех. Според мен, след като Комисията предоставя погрешно прекалено широко значение на обжалваното решение, критиката, изведена от недостатъчните и противоречиви мотиви на това решение, представлява последица на този неправилен прочит.

98. Следва да се припомни, че в рамките на производството по обжалване Съдът проверява дали Общият съд се е произнесъл надлежно по всички изложени от жалбоподателя доводи [34]. Мотивите на Общия съд следователно могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересуваните лица да научат причините, поради които Общият съд не е уважил доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно елементи, за да упражни своя контрол [35].

99. В това отношение, считам, че в точки 57—91 от обжалваното решение Общият съд е отговорил на доводите, изтъкнати пред първата инстанция. Предоставените от Общия съд отговори са ясни и недвусмислени и позволяват да се разберат елементите, на които последният е основал преценката си. Фактът, че Общият съд е достигнал, що се отнася до съществото, до заключение, което е чувствително различно от това, защитавано от Комисията, само по себе си не би могло да опорочи обжалваното решение с грешка в мотивите [36].

100. Що се отнася до довода на Комисията, според който Общият съд си противоречи в точки 81, 84 и 87 от обжалваното решение, като предоставя властта на Комисията, за да ограничи впоследствие нейното значение, следва да се отбележи, че това твърдение произтича от очевидно погрешен прочит на обжалваното решение. В действителност, без да си противоречи по този въпрос, в точка 80 от обжалваното решение Общият съд отхвърля изложената от Комисията теза що се отнася до евентуалната компетентност за разглеждане на Закон 67/2007. За да обоснове анализа си, Общият съд уточнява по-нататък границите на правомощието на Комисията, като държи сметка за значението на решението от 2004 г., с което се установява неизпълнение, и на решението за изпълнение от 2008 г., в рамките на които Съдът не се е произнесъл по съответствието на Закон 67/2007 с Директива 89/665. След като

34 — Вж. Определение от 31 март 2011 г. по дело EMC Development/Комисия (C-367/10 P, точка 46 и цитираната съдебна практика).

35 — Вж. Определение от 15 юни 2012 г. по дело United Technologies/Комисия (C-493/11 P, точка 48) и Определение от 13 декември 2012 г. по дело Alliance One International/Комисия (C-593/11 P и C-654/11 P).

36 — Вж. по аналогия Решение от 7 юни 2007 г. по дело Wunenburger/Комисия (C-362/05 P, Сборник, стр. I-4333, точка 80).

определянето на правата и задълженията на държавите членки обаче и преценката на тяхното поведение не могат да се съдържат в рамките на решение на Съда по членове 258 ДФЕС до 260 ДФЕС, Общият съд с право е отсъдил, че Комисията е била длъжна да открие нова процедура, съгласно член 258 ДФЕС.

101. От това следва, че второто основание на Комисията е очевидно изцяло неоснователно.

VI – Заключение

102. В заключение предлагам на Съда да постанови следното:

— да отхвърли жалбата и да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски,

— да осъди встъпилите държави членки да понесат направените от тях съдебни разноски.