

II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС

(2011/С 12/01)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Възможността за налагане на парични санкции на държава-членка, която не е изпълнила решение, с което се констатира неизпълнение на задължение, бе въведена от Договора от Маастрихт, който измени за тази цел член 171 от ДЕИО, станал впоследствие член 228 от ДЕО, както и член 143 от Договора за Евратом ⁽¹⁾. На 13 декември 2005 г. Комисията прие съобщение относно прилагането на член 228 от ДЕО ⁽²⁾ („съобщението от 2005 г.“), което замени две предишни съобщения от 1996 г. ⁽³⁾ и 1997 г. ⁽⁴⁾
2. Договорът от Лисабон изменя член 228 от ДЕО, станал впоследствие член 260 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), за да укрепи предвидения механизъм в две насоки.
3. На първо място, що се отнася до процедурата, предвидена в член 260, параграф 2 (предишен член 228, параграф 2 от ДЕО), Договорът от Лисабон премахва досъдебната фаза на мотивираното становище. След влизането в сила на Договора от Лисабон, ако Комисията счете, че държава-членка не е изпълнила решение на Съда на Европейския съюз правилно, тя трябва да изпълни еднофазна досъдебна процедура, а именно изпращане на официално уведомително писмо, с което държавата-членка се поканва да изложи своите съображения ⁽⁵⁾. След това, ако Комисията не е удовлетворена от съображенията, изложени от държавата-членка, или ако тази държава-членка не отговори, Комисията може направо да сезира Съда на Европейския съюз по силата на член 260, параграф 2. На практика в резултат на това предвидената в член 260, параграф 2 процедура се оказва ускорена по такъв начин, че средната продължителност на процедурата, предвидена в съобщението от 2005 г., се намалява автоматично до срок от 8 до 18 месеца ⁽⁶⁾. Тази приблизителна продължителност не изключва възможността в изключителни случаи процедурата да бъде по-дълга, когато това е оправдано от специфични обстоятелства. Както и тя не пречи на Комисията да се стреми към това държавите-членки да постигнат съобразяване по възможно най-бърз начин.

⁽¹⁾ Настоящото съобщение се прилага също така и към Договора за Евратом, доколкото новият член 106а от този договор прави член 260 ДФЕС приложим към този договор.

⁽²⁾ Документ SEC(2005) 1658.

⁽³⁾ ОВ С 242, 21.8.1996 г., стр. 6.

⁽⁴⁾ ОВ С 63, 28.2.1997 г., стр. 2.

⁽⁵⁾ Като временна мярка в случаите, в които е било изпратено официално уведомително писмо преди влизането в сила на Договора от Лисабон, на съответната държава-членка се изпраща допълнително официално уведомително писмо, за да бъде информирана, че следващата фаза от процедурата е сезиране на Съда на Европейския съюз, а не както преди изпращане на мотивирано становище.

⁽⁶⁾ Вж. точка 3 от Съобщението на Комисията — Европа на резултатите — прилагане на правото на Общността (COM(2007) 502 окончателен), където Комисията посочва, що се отнася до процедурата по предишния член 228 от ДЕО, че „Освен при специфични обстоятелства, свързани с извънредни случаи, съответният срок на процедурата, целяща да гарантира спазването на предишно решение на Съда, трябва да бъде средно между 12 и 24 месеца.“ Такива специфични обстоятелства могат да включват по-специално случаи, в които прилагането на предишно решение е свързано с мерки, целящи създаването или укрепването на инфраструктури на място или спазването на задължения за резултат.

4. По отношение на всичко останало механизмът по член 260, параграф 2 от ДФЕС съответства напълно на този по предишния член 228 от ДЕО. Затова съобщението от 2005 г. остава напълно приложимо към процедурите, уредени от член 260, параграф 2, тъй като премахването на мотивираното становище не изисква извършването на изменения в него.
5. Второто нововъведение на Договора от Лисабон, по-съществено по своя характер, се намира в новия параграф 3 на член 260 от ДФЕС, който гласи:
 - „— Когато Комисията сезира Съда на Европейския съюз с иск по силата на член 258, тъй като счита, че тази държава-членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, тя може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според нея е съобразена с обстоятелствата.
 - Ако Съдът на Европейския съюз установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, той може да наложи на тази държава-членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, в рамките на размера, определен от Комисията. Задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда на Европейския съюз.“
6. Този параграф създава изцяло нов инструмент. Комисията може да предложи на Съда на Европейския съюз, още от момента на подаване на иска си за установяване на неизпълнение на задължение по силата на член 258 (предишен член 226 от ДЕО), да наложи заплащането на еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция със същото решение, с което се установява неизпълнението от страна на държава-членка на задължението ѝ да съобщи за мерки за транспонирането на директива, приета съгласно законодателната процедура.
7. Целта на това нововъведение на Договора е да създаде по-силен стимул за държавите-членки да транспонират директивите в предвидените от законодателя срокове, като по този начин се осигури действителна ефикасност на законодателството на Съюза. Така Договорът от Лисабон отчита факта, че навременното транспониране на директивите от държавите-членки е от изключителната важност. Това е въпрос не само на опазване на общия интерес, целен със законодателството на Съюза, което само по себе си не търпи забавяне, но също и най-вече на защита на европейските граждани, които се ползват от субективни права по това законодателство. В крайна сметка, ако на законодателните актове са необходими дълги години, за да проявят пълните си правни последици в държавите-членки, се поставя под въпрос доверието в правото на Съюза като цяло.
8. В настоящото съобщение Комисията обяснява по какъв начин ще използва тази нова разпоредба, въведена от Договора от Лисабон.
9. В рамките на новия член 260, параграф 3 Комисията, в качеството си на пазител на договорите, играе решаваща роля като първо звено от веригата — тя разполага с правомощието да започне процедурата, предвидена в член 258, и да я съчетае с искане по член 260, параграф 3, като предложи налагането на еднократно платима сума и/или на периодична имуществена санкция с определен размер. В такъв случай и за разлика от процедурата, предвидена в член 260, параграф 2, санкцията, която трябва да бъде наложена, ще бъде определена от Съда на Европейския съюз в рамките на размера, посочен от Комисията.
10. Прилагането във всеки отделен случай на общите принципи и критерии, посочени по-долу, както и развитието на съдебната практика на Съда на Европейския съюз по този въпрос, ще позволят на Комисията да развие своята доктрина по-нататък след настоящото съобщение. Тъй като паричната санкция трябва винаги да е съобразена с обстоятелствата на конкретния случай, Комисията, като упражнява своето право на преценка, си запазва възможността да се отклони от тези общи критерии, когато това е оправдано в особени случаи, подробно обосновавайки своето решение.
11. Член 260, параграф 3 е новаторски инструмент, предоставен от Договора с цел да се намери ефективно решение на разпространеното явление на късно транспониране на директивите, явление, което продължава да е обезпокоително. В годишния си доклад за прилагането на правото на Съюза Комисията ще направи задълбочен преглед на представянето на държавите-членки по отношение на транспонирането на директивите в предвидените срокове, като се опира в оценката си на статистическите данни, с които разполага. Ако резултатите не показват съществено подобрене, Комисията ще приспособи своя подход и ще преразгледа избраната в настоящото съобщение политика.

II. ОБЩИ ПРИНЦИПИ

12. На първо място Комисията припомня трите общи принципа, които трябва да ръководят прилагането на член 260, параграф 3 и които вече ръководят прилагането на параграф 2 на същия член.

13. Първо, определянето на санкцията трябва да се ръководи от същинската цел на този инструмент, а именно да се осигури навременното транспониране на правото на Съюза и да се предотврати повтарянето на нарушения от този вид. Комисията счита, че това определяне трябва да се основава на три основни критерия:
- тежестта на нарушението,
 - продължителността на нарушението,
 - необходимостта да се гарантира възпиращия ефект на санкцията, за да се предотвратят повторните нарушения.
14. Второ, санкциите, предложени от Комисията на Съда на Европейския съюз, трябва да бъдат предвидими за държавите-членки и изчислени съгласно метод, който зачита едновременно принципа на пропорционалност и принципа за равно третиране на държавите-членки. Важно е също така наличието на ясен и единен метод на изчисление, тъй като Комисията ще трябва да обоснове пред Съда на Европейския съюз как е определила размера, който предлага.
15. Трето, от гледна точка на ефикасността на санкцията е важно да се определят подходящи размери, за да се гарантира нейния възпиращ ефект. Налагането на чисто символични санкции би лишило този инструмент от неговото полезно действие и би било противно на целта да се осигури транспонирането на директивите в предвидените срокове.

III. ИЗПОЛЗВАНЕ НА НОВИЯ ИНСТРУМЕНТ

16. В съответствие с член 260, параграф 3 Комисията може да използва новата възможност, предвидена в този член, „ако счете[това] за уместно“. Тази формулировка трябва да се разбира в смисъл на предоставяне на Комисията на широка свобода на действие, аналогична на свободата на преценка дали да започне или не процедура за установяване на нарушение по смисъла на член 258, с която Комисията разполага съгласно установената съдебна практика.
17. В рамките на упражняването на тази свобода на действие Комисията по принцип счита за уместно да използва инструмента по член 260, параграф 3 във всички случаи на неизпълнение на задължение, обхванати от тази разпоредба, която се отнася за транспонирането на директиви, приети съгласно определена законодателна процедура. Всъщност гарантирането на транспониране от държавите-членки в предвидените срокове е еднакво важно за всички законодателни директиви, като по принцип няма причина да се прави разграничение между тях. Комисията не изключва обаче появата на особени случаи, в които искането за налагане на санкции по силата на член 260, параграф 3 може да ѝ се стори неуместно.
18. Що се отнася до липсата на транспониране на незаконодателни директиви, използването на член 260, параграф 3 не е възможно. Затова Комисията ще трябва да продължи да сезира Съда на Европейския съюз най-напред по силата на процедура по член 258, последвана в случай на неизпълнение на решение, с което се констатира неизпълнение на задължение, от сезиране за втори път на Съда по силата на член 260, параграф 2.
19. Следва да се отбележи, че неизпълнението, предвидено в член 260, параграф 3, обхваща както случаите на пълна липса на съобщаване на каквито и да било мерки за транспонирането на директива, така и случаите на частично съобщаване на мерки за транспониране. Такъв случай на частично съобщаване може да има, когато съобщените мерки за транспониране не обхващат цялата територия на държавата-членка или когато в самото съобщение има пропуски по отношение на мерките за транспониране, съответстващи на част от директивата. Ако държавата-членка е предоставила всички необходими разяснения по отношение на това защо счита, че е транспонирала директивата в нейната цялост, Комисията ще може да приеме, че държавата-членка е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране и следователно член 260, параграф 3 няма да се прилага. Еventуален спор по отношение на това дали съобщените мерки за транспониране или съществуващите правни норми от националния правен ред са достатъчни по своя характер ще бъде решен в рамките на нормалната процедура за правилно транспониране на директивата по силата на член 258.

IV. ДВАТА ВИДА ПРЕДВИДЕНИ САНКЦИИ

20. Член 260, параграф 3 дава възможност на Съда на Европейския съюз да наложи по искане на Комисията заплащане на „еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция“. Комисията счита, че с оглед на крайната ѝ цел, тази формулировка, както и сходната такава от параграф 2 на същия член, не изключва възможността двата вида санкции да бъдат съчетани в едно и също решение ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Решение на Съда 2005 г., *Комисията срещу Франция* (С-304/02, Сборник, 2005 г., стр. I-6263).

21. Като съзнава факта, че това нововъведение на Договора от Лисабон дава възможност да бъде наложена санкция поради липсата на съобщаване на много по-ранен етап отколкото преди, Комисията се надява, че периодичната имуществена санкция ще се окаже по принцип достатъчна сама по себе си, за да се постигне преследваната с това нововъведение на Договора цел, която е да се насърчат допълнително държавите-членки да транспонират навреме директивите. Все пак още отсега в определени случаи Комисията ще предлага и еднократно платима сума, ако обстоятелствата го оправдават. Освен това, в зависимост от практиката на държавите-членки, Комисията няма да се поколебае да адаптира подхода си, като използва систематично налагането на еднократно платима сума (вж. точка 11).
22. Съобразно логиката, присъща на двата вида санкции, Комисията ще оттегли иска си по всящите дела пред Съда на Европейския съюз, по които е предложила налагането само на периодична имуществена санкция, когато държавата-членка съобщи за необходимите мерки за транспониране, прекратявайки нарушението. По всящите дела, по които Комисията е предложила налагането и на еднократно платима сума обаче, тя няма да се оттегли от процедурата само поради извършване на необходимото съобщаване ⁽⁸⁾.

V. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА РАЗМЕРА НА ПЕРИОДИЧНАТА ИМУЩЕСТВЕНА САНКЦИЯ И ПРИ НЕОБХОДИМОСТ НА ЕДНОКРАТНО ПЛАТИМАТА СУМА

23. Периодичната имуществена санкция, която Комисията ще предложи по силата на член 260, параграф 3, ще бъде изчислена съгласно метода, използван за сезирането на Съда на Европейския съюз по силата на параграф 2 на същия член, както е описан в точки 14—18 от съобщението от 2005 г.
24. Така размерът на дневната периодична имуществена санкция се изчислява, като се умножи уеднаквената базисна фиксирана сума (точка 15 от съобщението от 2005 г. ⁽⁹⁾) първо по коефициент за тежест и коефициент за продължителност, а после по непроменлив фактор „n“ за всяка от държавите, който отчита способността на съответната държава-членка да плаща (точка 18 от съобщението от 2005 г. ⁽¹⁰⁾).
25. Що се отнася до коефициента за тежест, той ще бъде определен съобразно правилата и критериите, предвидени в точки 16—16.6 на съобщението от 2005 г. Комисията ще продължи да прилага тези правила и критерии по същия начин, използван до този момент по делата, започнати по силата на предишния член 228 от ДЕО по отношение на липсата на съобщаване на мерки за транспонирането на директиви. По-специално, когато съгласно принципа за лоялно сътрудничество и настоящата практика държавата-членка сигнализира за частично съобщаване, това може да съставлява смекчаващо обстоятелство, което води до прилагането на по-нисък коефициент за тежест, отколкото в случая на пълна липса на транспониране.
26. В случай на евентуално преразглеждане на политиката си (вж. точка 11), Комисията ще отдели специално внимание на въпроса за коефициентите за тежест, като държи сметка за бъдещото развитие на съдебната практика на Съда на Европейския съюз.
27. Що се отнася до определянето на коефициента за продължителност, който се изчислява, като се прилага точка 17 от съобщението от 2005 г., продължителността на нарушението, която трябва да се вземе предвид, започва да тече от деня след изтичането на срока за транспониране, определен в съответната директива (при спазване на точка 31).
28. В случай че Комисията реши да предложи налагането и на еднократно платима сума, нейният размер ще бъде изчислен съгласно метода, описан в точки 19—24 от съобщението от 2005 г., с единственото уточнение, че следва да се посочи като *dies a quo* ⁽¹¹⁾ денят след изтичането на срока за транспониране, определен в директивата.

VI. ДАТА, ОТ КОЯТО ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА ПЛАЩАНЕ НА НАЛОЖЕНАТА САНКЦИЯ ПОРАЖДА ДЕЙСТВИЕ

29. Съгласно член 260, параграф 3, втора алинея, когато Съдът на Европейския съюз налага санкция на съответната държава-членка, задължението за плащане на тази санкция „влиза в сила на датата, определена в решението на Съда на Европейския съюз“. Тази разпоредба дава възможност на Съда на Европейския съюз да определи като дата, от която задължението за плащане поражда действие, денят на

⁽⁸⁾ Вж. по сходен начин точка 11 от съобщението от 2005 г.

⁽⁹⁾ Актуализирана от Съобщението от 20 юли 2010 г. (SEC(2010) 923).

⁽¹⁰⁾ Виж бележка под линия на стр. 9.

⁽¹¹⁾ Денят, от който започва да тече срокът, който трябва да се вземе предвид за изчисляването на еднократно платимата сума (вж. точка 22 от съобщението от 2005 г.).

обявяване на решението или по-късна дата. Следва да се отбележи, че Съдът вече разполагаше със същите дискреционни правомощия в рамките на член 228 от ДЕО, без в този член да има изрична разпоредба в такъв смисъл. Съдът е използвал тази възможност сравнително рядко, за да определи по-късна дата от датата на обявяване на решението си ⁽¹²⁾, и при всички случаи никога не я е използвал по дела, свързани с липсата на съобщаване на мерки за транспонирането на директиви.

30. Комисията счита, че в рамките на член 260, параграф 3 би било уместно денят на обявяване на решението да се определя обичайно като датата, на която задължението за плащане на наложените санкции поражда действие. От това следва по-специално, че дневната периодична имуществена санкция би трябвало да започва да се прилага от деня на обявяване на решението.

VII. ПРЕХОДНО ПРАВИЛО

31. Комисията ще прилага новия инструмент, предвиден в член 260, параграф 3, както и принципите и критериите за неговото прилагане, изложени в настоящото съобщение, към процедурите, започнали по силата на член 258 след публикуването на настоящото съобщение, както и към процедурите, започнали преди публикуването му, с изключение на тези, по които Комисията вече е сезирала Съда на Европейския съюз. По процедурите, по които вече има издадено мотивирано становище, Комисията ще издаде допълнително мотивирано становище, в което ще предупреди съответната държава-членка, че в случай на сезиране на Съда на Европейския съюз тя ще направи искане по силата на член 260, параграф 3. При определянето на размера на санкциите и по отношение на продължителността на нарушението Комисията няма да вземе предвид периода преди 1 декември 2009 г. — датата на влизане в сила на Договора от Лисабон.

⁽¹²⁾ Измежду деветте решения, постановени по силата на член 228 от ДЕО, които налагат санкции, само в три случая Съдът е определил като момент за първо плащане на периодична имуществена санкция по-късна дата от датата на обявяване на решението си, вж. дела С-278/01, *Комисията срещу Испания*, Сборник, 2003 г., стр. I-14141; С-304/02, *Комисията срещу Франция*, Сборник, 2005 г., стр. I-6263; С-369/07, *Комисията срещу Гърция* (все още непубликувано).