



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. WAHL

представено на 29 май 2013 година¹

Дело C-95/12

Европейска комисия

срещу

Федерална република Германия

„Иск по член 260, параграф 2 ДФЕС — Решение на Съда, установяващо неизпълнение на задължения — Смисъл и обхват на съдебното решение — Финансови санкции — Периодична имуществена санкция — Еднократно платима сума — Твърдение за противоречивост на решението — Период от време, изтекъл между приключването на досъдебната процедура и началото на производството пред Съда — Молба за тълкуване“

1. Европейската комисия предявява настоящия иск срещу Федерална република Германия на основание член 260, параграф 2 ДФЕС във връзка с твърденията за неизпълнение на Решение на Съда от 23 октомври 2007 г. по дело Комисия/Германия² (C-112/05) (наричано по-нататък „решението от 2007 г.“).
2. В посоченото решение Съдът постановява, че като запазва в сила § 4, алинея 1, както и § 2, алинея 1, във връзка с § 4, алинея 3 от Закона за приватизация на дялове от Volkswagenwerk GmbH от 21 юли 1960 г.³ (наричан по-нататък „Законът VW“), Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 56, параграф 1 ЕО. Като се има предвид, че Федерална република Германия фактически е приела нов закон за отмяна на § 2, алинея 1 и на § 4, алинея 1 от Закона VW, предмет на настоящото производство е единствено изпълнението във връзка с § 4, алинея 3 от този закон.
3. Тъй като становищата на страните във връзка с тълкуването на решението от 2007 г. в това отношение се разминават, по настоящото дело възниква предварителният въпрос дали Съдът е установил неизпълнение на задължение от държава членка във връзка с § 4, алинея 3, разгледан самостоятелно, от Закона VW — който дава на всеки акционер, който притежава 20 % от дружествения капитал, възможност да се ползва от блокиращо малцинство — или пък е приел, че тази разпоредба е в разрез със свободното движение на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО само във връзка с § 2, алинея 1 от Закона VW. Съгласно последната посочена разпоредба правото на глас на отделния акционер е ограничено до 20 % от дружествения капитал на Volkswagenwerk GmbH (наричано по-нататък „Volkswagen“).

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решение по дело Комисия/Германия (C-112/05, Сборник, стр. I-8995).

3 — Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (Закон за приватизация на дялове от дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk от 21 юли 1960 г.), BGBl. 1960 I бр. 39, стр. 585 и BGBl. 1960 III, стр. 641-1-1.

4. Ако Съдът уважи иска на Комисията във връзка с неизпълнението на решението от 2007 г., настоящото дело ще повдигне и сложни въпроси относно точния метод за изчисляване на евентуалните финансови санкции. По същество предметът на делото се свежда, от една страна, до степента, в която следва да се отдаде значение на твърдяната противоречивост на решението от 2007 г. във връзка с налагането на финансови санкции, и от друга, дали, а при положителен отговор и по какъв начин, при изчисляването на финансовите санкции следва да се отчете необичайно дългият период от време, изтекъл след отговора на Федерална република Германия на мотивираното становище, до предявяването на иска пред Съда.

I – Досъдебната процедура

5. С писмо от 24 декември 2007 г. Комисията иска от германското правителство да я уведоми за взетите мерки с оглед на решението от 2007 г.

6. Германските власти отговарят с писмо от 6 март 2008 г., като заявяват, че са предприели действия за внасяне на необходимите промени в съществуващия закон, за да се съобразят с решението от 2007 г.

7. Тъй като писмото обаче не съдържа никаква информация относно законодателния график или съдържанието на проекта на текста, посочен в него, на 5 юни 2008 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия официално уведомително писмо, с което я приканва да представи становище в срок от 2 месеца.

8. Германското правителство отговаря същия ден, като информира Комисията за напредъка по проектозакона. То заявява, че текстът на законопроекта за изменение на Закона VW е бил одобрен от федералното правителство и скоро предстои започването на законодателната процедура.

9. На 1 август 2008 г. германското правителство уточнява графика за приемането на законодателния текст и уведомява Комисията за съдържанието на законопроекта.

10. Тъй като все още не е удовлетворена от отговорите на германското правителство, на 1 декември 2008 г. Комисията представя мотивирано становище, в което се обръща към Федерална република Германия с искане в срок от 2 месеца да приеме необходимите мерки за изпълнение на задълженията, наложени с решението от 2007 г. Във връзка с текста на законопроекта тя посочва, че разглежданият текст не изменя правото на блокиращо малцинство, предвидено в § 4, алинея 3 от Закона VW. Комисията отбелязва още, че не ѝ е била предоставена информация относно намеренията на германското правителство във връзка с измененията в устава на Volkswagen, с които се привеждат в действие неправомерните разпоредби на Закона VW; накрая, тя отбелязва, че все още не е била уведомена за промените в самия Закон VW.

11. На 10 декември 2008 г. е приет Закон от 8 декември 2008 г. за изменение на Закона VW⁴ (наричан по-нататък „Закон за изменение на Закона VW“), който по същество идентичен с текста на проектозакона. Този закон, влязъл в сила на 11 декември 2008 г., отменя § 4, алинея 1 и § 2, алинея 1от Закона VW, както и § 101, алинея 5 от Закона за акционерните дружества⁵. Той обаче не внася никакви изменения в § 4, алинея 3 от Закона VW.

4 — Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (Закон за изменение на Закон за приватизация на дялове от дружество с ограничена отговорност Volkswagenwerk), BGBl. 2008 I бр. 56, стр. 2369.

5 — Aktiengesetz (Закон за акционерните дружества), BGBl. 1965 I бр. 48, стр. 1089.

12. Като се има предвид, че страните продължават да дават различен прочит на решението от 2007 г., с писмо от 17 декември 2008 г. германското правителство предлага страните да подадат съвместна молба за тълкуване на обжалваното решение до Съда в съответствие с член 43 от Статута на Съда на Европейския съюз и член 102 от неговия Процедурен правилник⁶. Комисията отговаря с писмо от 15 януари 2009 г., в което заявява, че тъй като не изпитва съмнения относно тълкуването или обхвата на решението от 2007 г., тя не възнамерява да прави искане за тълкуване до Съда.

13. С писмо от 29 януари 2009 г. германското правителство представя отговор на мотивираното становище, като в заключение посочва, че с приемането на Закона за изменение на Закона VW се е съобразило напълно с решението от 2007 г.

14. На 21 февруари 2012 г., като приема, че Федерална република Германия се е съобразила само частично с решението от 2007 г., Комисията предявява настоящия иск.

II – Производството пред Съда и исканията на страните

15. С молбата си Комисията иска от Съда:

- да установи, че като не е предприела всички мерки, необходими за съобразяване с решението от 2007 г. с оглед на констатираното противоречие с правото на Европейския съюз (наричан по-нататък „ЕС“) на разпоредби от Закона VW, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 2 ДФЕС,
- да осъди Федерална република Германия да заплаща периодична имуществена санкция в размер на 282 725,10 EUR на ден, както и еднократно платимата сума в размер на 31 114,72 EUR на ден, които да бъдат превеждани по сметката за собствени ресурси на Европейския съюз,
- да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

16. Федерална република Германия иска от Съда:

- да отхвърли иска или, при условията на евентуалност, по своя преценка да намали периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума, поискани от Комисията, и да определи в съдебното решение по настоящото дело дата, от която да започне да се прилага евентуално задължение за плащане,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

17. Германското правителство и Комисията представят устни становища в заседанието от 12 март 2013 г. Страните представят и отговори на изпратените им от мое име въпроси в рамките на действията за подготовка на заседанието⁷.

6 — След промените в Процедурния правилник тази разпоредба се съдържа в член 158 от него.

7 — Вж. точка 75 и сл. по-долу.

III – Анализ

A – *Не е ли изпълнила задълженията си Федерална република Германия?*

1. Изпълнителният механизъм по член 260 ДФЕС

18. Производството, уредено в член 260, параграф 2 ДФЕС, може да се опише като крайното средство на разположение на Комисията в ролята ѝ на „пазител на Договорите“, за да осигури изпълнение на правото на ЕС. То представлява специално съдебно производство за изпълнението на съдебни решения или, с други думи, изпълнителен способ⁸.

19. В настоящия иск Комисията излага твърдения за нарушения не само във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW, но и във връзка с устава на Volkswagen. В отговор на тези твърдения за нарушения германското правителство отбелязва, че уставът не се поставя под въпрос от Съда в решението от 2007 г. Поради това според него тези твърдения за нарушения следва да се отхвърлят като недопустими.

20. В тази връзка е достатъчно да се отбележи, че с оглед на особените характеристики на изпълнителното производство по член 260, параграф 2 ДФЕС според Съда в неговите рамки могат да бъдат разглеждани само онези неизпълнения на задълженията на държава членка, които Съдът въз основа на член 258 ДФЕС е приел за установени⁹. Тъй като Съдът не е проверявал устава в решението от 2007 г., според мен посочените твърдения за нарушения са недопустими¹⁰.

21. В резултат от изложеното целта на настоящото производство не е да се установи дали § 4, алинея 3 от Закона VW, който изисква мнозинство от повече от 80 % от представявания капитал за взимане на решенията на общото събрание на Volkswagen, нарушава правото на ЕС. Предмет на настоящия иск е въпросът дали Федерална република Германия е изпълнила или не решението от 2007 г.

22. След като на основание член 258 ДФЕС е било постановено установително съдебно решение, съответната държава членка е задължена да вземе всички необходими мерки с оглед изпълнението на акта на Съда, както изисква член 260, параграф 1 ДФЕС. При възникване на неизпълнение след разрешаване на спора, Комисията играе основна роля, за да установи, преди въпросът да бъде отнесен до Съда на основание член 260, параграф 2 ДФЕС, до каква степен държавата членка е взела всички необходими мерки с оглед изпълнението на първоначалното решение на Съда, в което е установено неизпълнение на задължения.

23. По настоящото дело, преди да реши дали са били взети необходимите мерки, Съдът все пак трябва да установи най-напред дали изобщо е било установено неизпълнение на задължения във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW, от което да може да произтече задължение да бъдат взети мерки за осигуряване на изпълнението.

8 — Вж. в този смисъл Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция (C-304/02, Recueil, стр. I-6263, точка 92).

9 — Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Португалия (C-457/07, Сборник, стр. I-8091, точка 47). Вж. също относно изискването за последователност и точност във връзка с иска на Комисията за започване на производството за неизпълнение на задължения от държава членка Решение от 12 декември 2012 г. по дело Комисия/Италия (C-68/11, точки 50 и 51, както и цитираната съдебна практика).

10 — В заседанието от Комисията бе поискано да изясни позицията си по този въпрос. С оглед на неясния ѝ отговор приемам, че Комисията не е имала намерение да ограничи твърденията си за нарушения единствено до § 4, алинея 3 от Закона VW. С други думи, установява се, че нейните доводи във връзка с устава не са представени само с цел да се изяснят обстоятелствата, съпътстващи предмета на обсъждане.

24. Буди съжаление разминаването в заключенията на страните, произтичащи от решението от 2007 г. Макар липсата на съгласие относно смисъла и обхвата на съдебните решения да е неизбежна част от правото, според мен в рамките на производството за неизпълнение на задължения от държава членка на основание член 258 ДФЕС Съдът може да допринесе за избягването на подобна неяснота, като осигури прозрачни мотиви и формулира прецизно диспозитива на своите решения. Действително, макар че Комисията следва да преценява след разрешаване на спора дали действията по изпълнение, предприети от държавата членка, са достатъчни, ефективността на тази преценка предполага Съдът да е изяснил въпроса дали е налице неизпълнение на задължения.

25. Независимо от това считам, че решението от 2007 г. не е особено противоречиво. Все пак, видно от настоящото дело, формулировките в това решение изглежда оставят място за спор във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW.

26. На този етап бих искал да подчертая, че няма да правя опит за установяване на „субективното тълкуване“ на решението от 2007 г. или на евентуалната воля на Съда. Всъщност с настоящото тълкуване целта е да се изясни смисълът на диспозитива на решението с оглед на неговите основания. Тъй като държавата членка, която е в неизпълнение, трябва да има възможност да установи въз основа на разглежданото съдебно решение кои действия са неправомерни, в настоящия контекст единствено релевантна е информацията, която може да бъде изведена от това съдебно решение. С други думи, предвид на разглежданите финансови санкции е недопустимо широко тълкуване на решението от 2007 г.

27. Поради изложените по-долу съображения считам, че следва да се отдаде предпочитание на тълкуването на решението от 2007 г., предлагано от Федерална република Германия, пред това което поддържа Комисията.

2. Реконструиране на смисъла и обхвата на решението от 2007 г.

28. В диспозитива на решението от 2007 г. Съдът постановява, че като запазва в сила § 4, алинея 1, както и § 2, алинея 1 „във връзка с“¹¹ § 4, алинея 3 от Закона VW, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 56, параграф 1 ЕО.

29. В съответствие с това констатацията, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС ще зависи от това дали тълкуването на решението от 2007 г. (i) установява неправомерността на трите разпоредби, разгледани самостоятелно, или пък (ii) установява два отделни случая на неизпълнение на задължения: първият във връзка с § 4, алинея 1 от Закона VW, а вторият във връзка с § 2, алинея 1 от Закона VW във връзка с § 4, алинея 3 от същия закон. Последното посочено тълкуване (ii) се основава на самото взаимодействие между разглежданите разпоредби. В този смисъл неправомерността би възникнала в резултат от тяхното съвместно действие.

30. Според Комисията фактът, че относимата част от диспозитива на решението от 2007 г. съдържа думите „във връзка с“, не изключва неправомерността на всяка от оспорваните разпоредби, разгледана самостоятелно. Всъщност според Комисията тяхната неправомерност е потвърдена в мотивите на решението.

31. Германското правителство излага твърдения в противоположен смисъл. То поддържа, че диспозитивът на решението от 2007 г. не може да се тълкува в смисъл, че се отнася до три неправомерни разпоредби, разгледани самостоятелно. То счита, че Съдът е установил два случая на неизпълнение на член 56, параграф 1 ЕО: първият по отношение на § 4, алинея 1 от

11 — В това отношение автентичният текст на немски език на решението от 2007 г. използва израза „in Verbindung mit“.

Закона VW, а вторият — на § 2, алинея 1 във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW. В съответствие с това германското правителство застъпва становището, че с отмяната на § 4, алинея 1 и на § 2, алинея 1 от Закона VW то е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС.

32. Според мен употребата на думите „във връзка с“ в диспозитива на решението сама по себе си изключва предлаганото от Комисията тълкуване¹². Като се има предвид обаче значението, което се отдава на мотивите на съдебното решение при тълкуването на точния му смисъл¹³, е подходящо да се направи анализ на диспозитива на решението от 2007 г. в светлината на мотивите, на които Съдът се основава, за да обоснове своето решение.

а) Едно-единствено ограничение по отношение на § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW

33. В началото е необходимо да се подчертае, че мотивите на решението от 2007 г., и по-специално точки 31—56, според мен не подкрепят становището, застъпвано от Комисията.

34. Първо, с оглед на доводите на страните относно отделните твърдения за нарушения, направени от Комисията във връзка с § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW, и предвид кумулативните последици на тези разпоредби, Съдът приема за целесъобразно да направи анализ съвместно и на двете твърдения за нарушения¹⁴. В тази връзка според мен трябва да се отдаде значение на обстоятелството, че Съдът изрично се позовава на кумулативните последици на разглежданите разпоредби¹⁵.

35. Второ, Комисията се позовава на някои точки от решението от 2007¹⁶ г., които — разгледани самостоятелно — биха могли да се тълкуват в подкрепа на нейното становище. Трябва обаче да подчертая, че е важно да се възприеме всеобхватен подход по отношение на констатациите на Съда във връзка с разглежданите разпоредби.

36. Съгласно моето тълкуване на решението от 2007 г. съчетаното действие на относимите разпоредби е в основата на решението на Съда да разгледа съвместно твърденията за нарушения във връзка с § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW. Всъщност това се дължи на обстоятелството, че Съдът решава да разгледа последиците от ограничаването на правата на глас едновременно с правото на блокиращо малцинство съгласно § 4, алинея 3 от Закона VW¹⁷.

37. В точка 50 от решението от 2007 г. Съдът постановява, че § 4, алинея 3 от Закона VW представлява инструмент, който позволява на публичноправните субекти да си осигурят блокиращо малцинство, тъй като провинция Долна Саксония продължава да има участие от почти 20 % в капитала на VW. Това им дава възможност да се противопоставят на важни решения с по-малки инвестиции, отколкото биха били необходими съгласно германската законодателна уредба в областта на акционерните дружества.

12 — Действително, както правилно отбелязва Федерална република Германия в устните си изявления, Съдът е можел да уточни, както впрочем прави в Решение по свързани дела *Federconsumatori* и др. от 6 декември 2007 г. (C-463/04 и C 464/04, Сборник, стр. I-10419, точка 43), че оспорваните разпоредби представляват неправомерни ограничения както самостоятелно, така и във връзка със съответната релевантна разпоредба.

13 — Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Люксембург (C-526/08, Сборник, стр. I-6151, точка 29); вж. също Решение от 16 март 1978 г. по дело *Bosch* (135/77, *Rescueil*, стр. 855, точка 4).

14 — Точка 30 от решението от 2007 г.

15 — Противно на твърденията на Комисията съдържанието на исквата молба по дело C-112/05 според мен следва да не бъде вземано предвид при тълкуването на решението от 2007 г., тъй като подробностите от него не могат да бъдат установени от самото решение.

16 — Вж. по-конкретно точки 40, 50 и 81 от решението от 2007 г.

17 — Точка 43 от решението от 2007 г.

38. Комисията тълкува тази точка от решението от 2007 г. като потвърждение за наличието на ограничение по § 4, алинея 3 от Закона VW, разгледан самостоятелно. Бих призовал обаче за предпазливост срещу отдаването на прекомерно значение на тази точка, разгледана самостоятелно.

39. По мое мнение точка 50 от това решение трябва да се тълкува във връзка с точка 51, в която Съдът отбелязва, че като ограничава правата на глас също до 20 %, § 2, алинея 1 от Закона VW допълва правната уредба, която дава на публичноправните субекти възможността да упражняват значително влияние с по-малки инвестиции. Именно тази правна уредба — произтичаща от взаимодействието между оспорваните разпоредби — е в основата на анализа, който извършва Съдът относно наличието на ограничение на свободното движение на капитали, и по-конкретно на преките инвестиции.

40. На този етап трябва да се напомни, че движенията на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО включват преките инвестиции, тоест инвестициите, които служат за установяване или поддържане на трайни и преки връзки между лицето, което предоставя капитала, и предприятието, на което този капитал се предоставя с цел извършване на стопанска дейност¹⁸. Целта да се установят или поддържат трайни икономически връзки предполага, че притежаваните от инвеститора акции му позволяват да участва ефективно в управлението на дружеството или в контрола върху него¹⁹.

41. Що се отнася до преките инвестиции, национални мерки, които може да възпрепятстват или ограничат придобиването на акции в засегнатите предприятия или да разубедят инвеститорите от други държави членки да инвестират в техния капитал, следва да се квалифицират като „ограничения“ по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО²⁰.

42. В допълнение Комисията се позовава на първото изречение от точка 54 от решението от 2007 г. По-конкретно тя твърди, че употребата на думата „ограничения“ в множествено число в очертаната контекст свидетелства за установяването на два отделни случая на неизпълнение на задължения във връзка с § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW.

43. Държа да подчертая, че в тази точка Съдът посочва, от една страна, че „ограниченията за свободното движение на капитали, предмет на настоящия иск, се отнасят по-скоро до преките инвестиции в капитала на Volkswagen, отколкото до портфейлните инвестиции, които [...] не са свързани с настоящия иск“²¹. От друга страна, във връзка с преките инвестиции, които съгласно първото изречение са предмет на производството, Съдът стига до извода, че „§ 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW намаляват интереса от придобиване на участие в капитала на Volkswagen, доколкото създават инструмент, с който може да се ограничи възможността на [преките] инвеститори да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него, позволяващи ефективното участие в управлението или в контрола върху него“²².

44. По мое мнение както от употребата на думата „ограничения“ в множествено число, така и от липсата на думите „във връзка със“ в тази точка, не може да се направи категорично заключение. В това отношение първото изречение единствено ограничава прегледа на твърдените ограничения до преките инвестиции и изключва анализа на портфейлните

18 — Решение от 20 май 2008 г. по дело Orange European Smallcap Fund (C-194/06, Сборник, стр. I-3747, точка 100 и цитираната съдебна практика).

19 — Пак там, точка 101. Вж. също точка 18 от решението от 2007 г. и цитираната там съдебна практика.

20 — Решение от 11 ноември 2010 г. по дело Комисия/Португалия (C-543/08, Сборник, стр. I-11241, точка 47 и цитираната съдебна практика).

21 — Първо изречение от точка 54 от решението от 2007 г.

22 — Второ изречение от точка 54 от решението от 2007 г.

инвестиции с мотива, че последните са ирелевантни. С второто изречение практиката на Съда във връзка с преките инвестиции се прилага по конкретното дело. Според Съда § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW, разгледани съвместно, намаляват интереса на инвеститорите от придобиване на участие в капитала на Volkswagen, тъй като създават уредба — или инструмент — който може да ограничи възможността на преките инвеститори да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни връзки с него²³. С други думи, взаимодействието на тези параграфи е в основата на посоченото ограничение.

45. Действително според мен всяко друго тълкуване не би отчело точка 56 от решението от 2007 г., в която Съдът установява, че *разглеждани заедно*, § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW представляват ограничение върху движението на капитали по смисъла на член 56, параграф 1 ЕО.

46. В съответствие с това изглежда след отмяната на § 2, алинея 1 от Закона VW съответната правна уредба отпада, с което се прекратява и нежеланата последица от взаимодействието между § 2, алинея 1 и § 4, алинея 3 от Закона VW, а именно ограничаването на преките инвестиции във Volkswagen, което, видно от решението от 2007 г., е в основата на твърденията за нарушения на Комисията. Макар да не съм убеден, че същият резултат е могъл да бъде постигнат чрез отмяната на § 4, алинея 3 от Закона VW, а не на § 2, алинея 1 от него, мотивите на решението от 2007 г., както и неговият диспозитив изглежда допускат в еднаква степен това разрешение.

47. Освен това според мен останалите съображения на Съда във връзка с оспорените разпоредби от Закона VW не могат да се тълкуват в смисъл, че отхвърлят изводите от този анализ.

б) Допълнителни съображения относно решението от 2007 г.

48. След като установява наличието на ограничение, на следващо място Съдът проверява дали оспорваните разпоредби са обосновани с оглед на императивни съображения от обществен интерес. Като установява, че интересите, посочени от Федерална република Германия, а именно защитата на работниците и служителите и на миноритарните акционери, не могат да обосноват въпросните ограничения, Съдът постановява, че „твърденията на Комисията за нарушение на член 56, параграф 1 ЕО трябва да бъдат приети“²⁴.

49. Отново, ако се разглежда самостоятелно, тази точка може да се тълкува в смисъл, че потвърждава тълкуването на Комисията на решението от 2007 г. Като се има предвид междинният извод на Съда, изложен в точка 56 от решението от 2007 г., относно наличието на ограничение, формулировката на точка 81 изглежда неудачна²⁵. Все пак противоречието между двете точки намалява с оглед на извода, който Съдът прави в точка 82 въз основа на проведените анализ, с който се потвърждава отново, че „като запазва в сила § 4, алинея 1 и § 2, алинея 1 във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 56, параграф 1 ЕО“.

23 — Вж. по-конкретно точки 52 и 54 in fine от решението от 2007 г.

24 — Точка 81 от решението от 2007 г.

25 — Вж. точка 45 по-горе.

50. Обстоятелството, че Съдът е осъдил Федерална република Германия да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията, тъй като искът на Комисията „е уважен в основната му част“²⁶, не е в противоречие с моето тълкуване на решението от 2007 г. В тази връзка действително е без значение дали Федерална република Германия е загубила делото по *всичките* твърдения за нарушения, отправени от Комисията по повод Закона VW в контекста на член 56, параграф 1 ЕО, или само по две трети от тези твърдения за нарушения²⁷.

51. Накрая, не намирам за убедителен довода, изложен от Комисията във връзка с приложимостта на „съдебната практика във връзка със златните акции“²⁸ при тълкуването на решението от 2007 г. Вярно е, че тази съдебна практика е в основата на анализа за наличието на ограничение на свободното движение на капитали и възможностите за неговата обосновка, както личи от мотивите на Съда²⁹. Тя обаче не може да се използва за широко тълкуване на решението от 2007 г.

52. В тази връзка особено значение следва да се отдаде на контекста. Както отбелязах, решението от 2007 г. е постановено на основание член 258 ДФЕС (предишен член 226 ЕО). Въпреки че Комисията разполага със значително право на преценка доколко мерките, взети от държава членка, изпълняват дадено съдебно решение, бих препоръчал да не се признава правомощието на Комисията впоследствие да разпростира едностранно действието на установителни решения на Съда по отношение на други сходни, но все пак неидентични случаи³⁰.

53. Според мен в същата степен следва да се проявява предпазливост и във връзка с довода на Комисията, че решението от 2007 г. следва да се тълкува с оглед на заключението, представено от генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по същото дело³¹. Трябва да се напомни, че след като отхвърля доводите на германското правителство, генералният адвокат предлага Съдът да приеме, че и трите оспорвани разпоредби са неправомерни. Въпреки че заключението на генералния адвокат със сигурност предлага задълбочен анализ на правно-политическите въпроси в основата на решението на Съда, следва да се отдаде дължимото на различните формулировки, използвани в диспозитива на решението и в разпоредителната част на заключението относно наличието на неправомерни ограничения.

54. При това положение и тъй като целта на настоящото производство не е да се установи дали § 4, алинея 3 от Закона VW, разгледан самостоятелно, представлява неизпълнение на правото на ЕС, не се налага по-задълбочена проверка по въпроса дали правото на блокиращо малцинство, предвидено в § 4, алинея 3 от Закона VW, представлява неизпълнение на правото на ЕС. Според мен решение по този въпрос следва да се вземе в рамките на производство по член 258 ДФЕС³².

26 — Точка 83 от решението от 2007 г.

27 — Това положение се запазва независимо от обстоятелството, че Съдът отхвърля иска на Комисията, основан на нарушението на член 43 ЕО, тъй като в производството се установява неправомерността на две от общо трите оспорвани разпоредби.

28 — Вж. Заключение от 13 февруари 2005 г. на генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело C-112/05 (точка 40 и сл.).

29 — Вж. по-конкретно точки 18, 72 и 73 от решението от 2007 г.

30 — Относно различията между обстоятелствата, във връзка с които е постановено решението от 2007 г., и обстоятелствата в основата на практиката на Съда във връзка със златните акции вж. заключението на генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело C-112/05.

31 — Вж. по-конкретно точки 103 и 107 от заключението.

32 — В тази връзка следва да се вземе под внимание принципът на силата на пресъдено нещо, който намира приложение и в производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Този принцип обаче се простира единствено до фактически и правни въпроси, които действително или по необходимост са разрешени с установително съдебно решение, постановено на основание член 258 ДФЕС. Поради това държавите членки не могат основателно да се позовават на силата на пресъдено нещо по предходно съдебно решение, освен ако по същество съответните дела са идентични от фактическа и правна страна, що се отнася до съдържанието на повдигнатите от Комисията твърдения за нарушения. Вж. Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Люксембург (посочено по-горе, точки 27 и 34 и цитираната съдебна практика).

55. Поради това мнението ми е, че искът на Комисията следва да бъде отхвърлен и тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

56. В случай обаче, че Съдът не се присъедини към моето тълкуване на решението от 2007 г., ще разгледам въпроса за финансовите санкции.

Б – Финансови санкции

1. Предварителни въпроси

57. Ако Съдът установи, че Федерална република Германия не е изпълнила решението от 2007 г., той може да наложи периодична имуществена санкция и/или еднократно платима сума в съответствие с разпоредбата на член 260, параграф 2, втора алинея ДФЕС³³. Съгласно установената съдебна практика, въпреки че предложенията на Комисията относно финансовите санкции представляват полезна отправна точка, те не обвързват Съда. В съответствие с това с оглед на обстоятелствата в конкретния случай Съдът преценява по всяко дело размера на имуществените санкции, които следва да определи³⁴.

58. Позовавайки се на метода за изчисляване на финансовите санкции, изложен в нейното Съобщение относно прилагането на член 228 от Договора за ЕО³⁵, Комисията предлага на Съда да наложи на Федерална република Германия периодична имуществена санкция в размер 282 725,10 EUR за всеки ден забава на изпълнението на решението от 2007 г. Нейното предложение се основава на съчетанието на базисната фиксирана сума в размер на 630 EUR, като същата е умножена по коефициент за тежест 7, коефициент за продължителност 3 и специален непроменлив фактор „n“ със стойност 21,37³⁶.

59. Относно еднократно платимата сума, предвид всички правни и фактически обстоятелства, свързани с разглеждания случай на неизпълнение на задължения, Комисията предлага сумата от 31 114,72 EUR на ден (която е произведение от базисна фиксирана сума от 208 EUR, коефициент за тежест 7 и специален непроменлив фактор „n“ със стойност 21,37) да бъде умножена по броя на дните между датата на постановяване на решението от 2007 г. и датата, на която Федерална република Германия изпълни своите задължения, или, в противен случай, датата на съдебното решение по настоящото дело.

60. Като използва изготвените от Комисията насоки като отправна точка, Съдът последователно разглежда три основни критерия; по-специално степента на тежест на неизпълнението, неговата продължителност и платежоспособността на държавата членка³⁷. По-конкретно Съдът преценява последиците от неизпълнението за частните и за публичните интереси, както и необходимостта съответната държава членка спешно да бъде убедена да изпълни задълженията

33 — Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе, точка 86).

34 — Решение от 10 януари 2008 г. по дело Комисия/Португалия (C-70/06, Сборник, стр. I-1, точки 34 и 38 и цитираната съдебна практика).

35 — SEC(2005) 1658.

36 — В исквата молба Комисията се позовава на данни съгласно Съобщение на Комисията, озаглавено „Актуализиране на данните, използвани за изчисляването на еднократно платимата сума и на периодичната имуществена санкция в производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка“ [Updating of data used to calculate lump sum and penalty payments in infringement proceedings], SEC(2011) 1024.

37 — Решение от 11 декември 2012 г. по дело Комисия/Испания (C-610/10, точка 119 и цитираната съдебна практика). Вж. също Решение от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Гърция (C-387/97, Rescueil, стр. I-5047, точка 92) и Решение от 25 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания (C-278/01, Rescueil, стр. I-14141, точка 52).

си³⁸. В тази връзка Съдът последователно приема, че налаганите финансови санкции трябва да бъдат определяни така, че те да са съобразени с обстоятелствата и да са съразмерни на установеното неизпълнение, както и на платежоспособността на съответната държава членка³⁹.

61. На този етап от изложението бих искал да посоча, че икономическата информация, на която Комисията основава предложенията си, е актуализирана след образуването на делото в Съда. Във връзка с това е уместно да се вземат предвид евентуално внесените в данните промени. По-конкретно това се прави във връзка с необходимостта да се прецени платежоспособността на държавата членка с оглед на най-новото развитие на инфлацията и на БВП на тази държава членка, такива каквито са към деня на обсъждането на фактите от Съда⁴⁰.

62. По мое мнение използването на актуални икономически данни надлежно отразява принципите на целесъобразност и пропорционалност, приложими във връзка с финансовите санкции⁴¹. В съответствие с това възнамерявам да използвам най-новите налични данни, и по-специално предоставените от Комисията в нейното съобщение от 2012 г.⁴² В това съобщение уеднаквената базисна фиксирана сума за изчисляване на периодичната имуществена санкция е определена в размер на 640 EUR дневно, уеднаквената базисна фиксирана сума за еднократно платимата сума — в размер на 210 EUR, и непроменливият фактор „n“ за Федерална република Германия — на стойност 21,12⁴³.

2. Особени обстоятелства по настоящото дело

63. Настоящото дело повдига няколко принципни въпроса. Конкретният въпрос е дали, а при положителен отговор и по какъв начин, при изчисляването на размера на финансовите санкции, които биха били наложени, следва да се вземат предвид твърдяната противоречивост на решението от 2007 г., периодът от 3 години след края на досъдебната процедура до началото на производството пред Съда, и накрая, предложението на Федерална република Германия да бъде внесена съвместна молба за тълкуване до Съда.

64. Ще разгледам тези фактори, след което ще се спра подробно на изчисляването на финансовите санкции.

а) Следва ли твърдяната противоречивост на решението от 2007 г. да има отражение върху наложените финансови санкции?

65. Във всичките си изявления Германското правителство твърди, че предвид липсата на ясно и непротиворечиво правно основание на задълженията, произтичащи от решението от 2007 г., Съдът следва да не налага никакви финансови санкции.

38 — Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе, точка 104). Вж. също Решение по дело Комисия/Гърция (посочено по-горе, точка 92).

39 — Във връзка с периодичната имуществена санкция вж. Решение по дело Комисия/Испания (C-610/10, посочено по-горе, точка 118 и цитираната съдебна практика). Същият принцип се прилага и за еднократно платимата сума. Вж. в тази връзка Решение от 4 юни 2009 г. по дело Комисия/Гърция (C-568/07, Сборник, стр. I-4505, точка 47 и цитираната съдебна практика).

40 — Решение от 31 март 2011 г. по дело Комисия/Гърция (C-407/09, Сборник, стр. I-2467, точка 42), Решение по дело Комисия/Испания (C-610/10, посочено по-горе, точка 131), и Решение от 19 декември 2012 г. по дело Комисия/Ирландия (C-279/11, точки 78 и 79).

41 — Вж. в сходен смисъл Заключение на генералния адвокат Jääskinen, представено на 21 март 2013 г. по дело Комисия/Чешка република (C-241/11, точка 86).

42 — Съобщение на Комисията, озаглавено „Актуализиране на данните, използвани за изчисляването на еднократно платимата сума и периодичната имуществена санкция, предлагани от Комисията на Съда във връзка с производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка“ [Updating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings], C(2012) 6106 final.

43 — Пак там, стр. 3 и 4.

66. Не мога да приема този довод. Според мен в противен случай би се оказала пренебрегната целта на член 260 ДФЕС, а именно необходимостта да се гарантира ефективно изпълнение на правото на ЕС.

67. Следва да се напомни, че особената система, изградена от взаимно допълващите се член 258 ДФЕС и член 260 ДФЕС, която има за цел да осигури спазването на правото на ЕС, е била планирана от самите държави членки. Като специално правораздавателно производство, присъщо за правото на ЕС, което е и първостепенен механизъм за налагането на санкции на държавите членки, които не изпълняват задълженията си, изпълнителното производство по член 260 ДФЕС трябва да се разграничи от гражданското производството⁴⁴.

68. Поради това правата, предоставени на държавата членка в неизпълнение във връзка с предвидените финансови санкции, с последователност се тълкуват стеснително в практиката на Съда. По-конкретно те трябва да се съобразят с оглед на целта, която член 260 ДФЕС преследва, а именно да гарантира спазването на съответното законодателство⁴⁵. При това положение държавата членка, която следва да предприеме последващи действия, произтичащи според нея от решението за установяване на неизпълнението на задължения, е длъжна при необходимост да оправдае тяхната основателност пред Съда в производство по член 260 ДФЕС⁴⁶.

69. За да се удовлетворят минималните изисквания във връзка с тези права, е достатъчно на държавата членка да е била дадена възможност да изрази становище по всички правни и фактически обстоятелства, необходими за да се установи, че твърдяното нарушение е продължило да се осъществява, и за да се вземе решение във връзка с неговата тежест и с мерките, които могат да се приемат за преустановяването му⁴⁷. Ако е била предоставена такава възможност, Съдът може да наложи финансовите санкции, които счита за подходящи за осигуряване изпълнението на първоначалното съдебно решение във възможно най-кратък срок и за предотвратяване на бъдещия рецидив на подобни нарушения на правото на ЕС⁴⁸.

70. С други думи, ако бе възможно да се приемат доводи, свързани с твърдяната противоречивост на решение на Съда, срещу необходимостта от налагане на финансови санкции, механизмът за изпълнение, уреден в член 260 ДФЕС, би се оказал лишен от въздействие. В допълнение, това разрешение би изисквало Съдът последователно да проверява установителните си решения на основание член 258 ДФЕС за наличието на противоречие, годно да освободи държавите членки от финансови санкции. Това очевидно би било в разрез с целта на член 260 ДФЕС, а именно да се преустанови неспазването на правото на ЕС във възможно най-кратък срок. В тази връзка рискът от налагане на финансови санкции е мощен стимул за държавите членки незабавно да отстранят нарушението.

71. Все пак би могъл да се приведе доводът, че твърдяната противоречивост на решението от 2007 г. следва да се счита за смекчаващо обстоятелство при определяне на тежестта на неизпълнението на задължения. В подкрепа на това становище би могло да се посочи, че по съдържание задълженията на държавата членка се определят окончателно едва в самото съдебно решение, с което се налага периодичната имуществена санкция⁴⁹.

44 — Вж. по-специално Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе, точка 91).

45 — Що се отнася до принципа на правна сигурност и правото на защита, вж. Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе, точки 85—97).

46 — Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия (С-503/04, Сборник, стр. I-6153, точка 16).

47 — Решение по дело Комисия/Франция (посочено по-горе, точка 97).

48 — Пак там.

49 — Вж. в сходен смисъл Заключение на генералния адвокат Geelhoed, представено на 24 ноември 2005 г. по дело Комисия/Франция (С-177/04, Recueil, стр. I-2461, точка 70). По това дело обаче Съдът не приема предложението на генералния адвокат. Вж. точка 78 от съдебното решение.

72. Въпреки че Съдът разполага с пълна юрисдикция да вземе предвид всички обстоятелства, които счита за относими, не бих препоръчал този подход. В производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 258 ДФЕС Съдът има единствено задължението да установи дали дадена разпоредба на правото на ЕС е била нарушена⁵⁰. Той обаче не се произнася по мерките, които съответната държава членка следва да вземе, за да сложи край на неизпълнението. В това отношение не е необичайно съдебното решение, с което е установено неизпълнение на задължения от държава членка, да остави открит въпроса относно мерките, които е необходимо да бъдат взети.

73. Освен това неизпълнението на задължения, което е повод за първоначалното съдебно решение на основание член 258 ДФЕС, произтича от неизпълнението на задължения на държавите членки, уредени в Договорите. Всъщност сами по себе си релевантните правни норми, от които произтичат тези задължения, не се засягат от начина, по който е формулирано съдебното решение, с което въпросното нарушение се потвърждава. Поради това според мен яснотата на приложимото законодателство на ЕС при определени обстоятелства може да представлява по-подходящ критерий за преценка на тежестта, отколкото яснотата на съдебните решения, с които се установява неизпълнение на задължения⁵¹.

74. Поради изложените причини застъпвам становището, че Федерална република Германия не може успешно да сочи в своя защита противоречивостта на решението от 2007 г. във връзка с налагането на финансови санкции.

б) Кой следва да предприеме действия при продължаваща липса на съгласие относно изпълнението?

75. В заседанието страните бяха поканени да представят становищата си по въпроса дали при обстоятелствата по настоящото дело някоя от тях носи задължение да предприеме действия в определен срок, и ако това е така, как да се отчете бездействието ѝ при изчисляването на финансовите санкции. По същество въпросът се свежда до това кой да носи риска от бездействието, след като се изясни, че становищата на страните по повод изпълнението на първоначалното съдебно решение се разминават.

76. В самото начало трябва да се напомни, че във връзка с член 258 ДФЕС Комисията се ползва с широка свобода на преценка, когато взема решение за започване на производство и определя подходящия момент за предявяването на иска за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда⁵². В контекста обаче на член 260 ДФЕС Съдът все още не е определил точния обхват на това право на преценка.

50 — Решение по дело Комисия/Германия (C-503/04, посочено по-горе, точка15). Всъщност в хипотезата на член 260 ДФЕС неизпълнението на задължения не се свежда до основното нарушение на договорни задължения по член 258 ДФЕС, а е налице „съставно неизпълнение“, което обхваща не само първоначалното неизпълнение на задължения, а и на задълженията, произтичащи от член 260, параграф 1 ДФЕС. Вж. Заключение на генералния адвокат Fenelly, представено на 9 декември 1999 г. по дело Комисия/Гърция (C-197/98, Recueil, стр. I-8609, точка 19).

51 — Действително в съображенията си Съдът отчита в каква степен задълженията на държавата членка са били ясно определени в съответните разпоредби. Вж. в това отношение Решение по дело Комисия/Франция (C-177/04, посочено по-горе, точка 72).

52 — Вж. по-специално Решение по дело Комисия/Германия (C-546/07, посочено по-горе, точки 21 и 22 и цитираната съдебна практика). В производството, уредено в член 258 ДФЕС, Комисията не е обвързана от спазването на определен срок, освен в хипотезите, при които прекомерната продължителност на досъдебната процедура може да затрудни допълнително съответната държава членка при оборването на доводите на Комисията и по този начин да наруши правото ѝ на защита.

77. Между тези две разпоредби могат да се установят някои сходства. Подобно на член 258, параграф 2 ДФЕС, член 260, параграф 2 ДФЕС не предвижда преклузивен срок за предявяването на иск пред Съда. Тези разпоредби действително предоставят широко право на преценка на Комисията в това отношение⁵³. По мое мнение липсата на ясно формулирано задължение, характерна и за двете разпоредби, изисква прилагането по аналогия на практиката на Съда във връзка с член 258 ДФЕС, що се отнася по-специално до правото на преценка, предоставено на Комисията във връзка с подходящия момент за сезиране на Съда⁵⁴.

78. В тази връзка правото на преценка на Комисията дали да предяви иск за неизпълнение на задължения е ограничено единствено доколкото с действията си тя би нарушила правото на защита на съответната държава членка⁵⁵. Ако извънредната продължителност на производството препятства защитата на държавата членка, това може да доведе до недопустимост на иска, предявен на основание член 258 ДФЕС⁵⁶.

79. По настоящото дело няма доказателства, че действията на Комисията и периодът от време, изтекъл след приключване на досъдебната процедура, са оказали влияние върху начина, по който Федерална република Германия води защитата си.

80. Всъщност според мен в рамките на член 260 ДФЕС ограничителното действие на правото на защита се прилага само при изключителни обстоятелства и по принцип Комисията няма задължение да сезира Съда в определен срок⁵⁷. При това положение обаче възниква следният въпрос: въпреки че забавата при предявяване на иска пред Съда не засяга допустимостта на иска, следва ли да ѝ бъде признато определено значение при налагането на финансовите санкции?

81. На пръв поглед отчитането на действията на Комисията по един или друг начин би изглеждало оправдано, тъй като колкото повече се бави предявяването на иска пред Съда, толкова по-продължително е неизпълнението. Всъщност забавата да бъде сезиран Съдът след приключване на досъдебната процедура в някои случаи може да застраши осигуряването на изпълнение „във възможно най-кратки срокове“⁵⁸, и в крайна сметка, обезпечаването на ефективното изпълнение на правото на ЕС.

82. Това особено положение обаче не би могло да се счита за достатъчно да обоснове тълкуването на член 260 ДФЕС в смисъл, че същият определя конкретен срок, в който Съдът трябва да бъде сезиран.

53 — Съгласно член 260, параграф 2, първо изречение ДФЕС: „Ако Комисията реши, че тази държава членка не е предприела мерките за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз, тя може да сезира Съда на Европейския съюз, след като предостави възможност на тази държава да изложи своите съображения“. Вж. също Заключение на генералния адвокат Fenelly по дело Комисия/Гърция (C-197/98, посочено по-горе, точка 19).

54 — Това е и преобладаващото становище в правната доктрина, вж. по-специално *Bonnie A.*, Commission discretion under Art. 171(2) EC — *European Law Review*, 1998, 23(6), p. 544 и *Masson B.*, L'obscurité clarté de l'article 228, par. 2, CE — *Revue trimestrielle du droit européen*, 2004, 4(4), p. 639—668.

55 — Вж. точка 76 по-горе.

56 — Решение от 24 април 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-523/04, Сборник, стр. I-3267, точка 27). Вж. също Решение от 16 май 1991 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-96/89, Recueil, стр. I-2461, точка 16).

57 — Относно критериите, приложими във връзка с преценката на правото на защита, вж. Решение по дело Комисия/Франция (C-304/02, посочено по-горе, точка 97).

58 — Вж. в тази връзка Решение от 19 декември 2012 г. по дело Комисия/Ирландия (C-374/11, точка 21 и цитираната съдебна практика).

83. Да се изисква от Комисията да сезира Съда в определен срок — като бездействието ѝ в този срок се санкционира или с освобождаването на държавата членка от финансови санкции, или с намаляването на техния размер — според мен би било в разрез с целта в основата на изпълнителния механизъм⁵⁹. Причината е, че това изискване би лишило Комисията от възможността ѝ да убеди съответната държава членка да вземе във възможно най-кратки срокове мерки за изпълнение, включително под икономическото въздействие на финансовите санкции.

84. Независимо от изложеното, обстоятелството, че по настоящото дело между приключването на досъдебната процедура и сезирането на Съда изтичат три години, не изглежда в пълно съответствие с целта за бързо и ефикасно разрешаване на проблема с неизпълнението⁶⁰. В това отношение начинът на действие на Комисията няма как да не търпи критика.

85. Независимо от действията на Комисията, все пак съответната държава членка е задължена да вземе всички необходими мерки за спазването на правото на ЕС. Макар член 260 ДФЕС да не предвижда в какъв срок трябва да бъде изпълнено първоначалното съдебно решение, установяващо неизпълнение на задължения, според постоянната практика на Съда изискването, свързано с непосредственото и еднакво прилагане на правото на ЕС, означава „това изпълнение да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратки срокове“⁶¹.

86. Всъщност отстраняването на нарушението е отговорност единствено на съответната държава членка. Тъй като член 260 ДФЕС предвижда метод за принудително изпълнение и тъй като възможността за налагане на финансови санкции има за цел да възпре държавите членки от продължаване на неизпълнението, според мен е неуместно Федерална република Германия да бъде освобождавана от финансови санкции или пък техният размер да бъде намаляван поради възприетата в настоящия случай насока в действията на Комисията. Най-общо, подобен подход на практика би отслабил принудителното действие на член 260 ДФЕС и би превърнал изпълнението в по-слабо привлекателна алтернатива⁶².

87. Накрая, предвид на изрично съдържашото се в член 260, параграф 1 ДФЕС изискване за предприемане на мерките за изпълнение на съдебно решение, не виждам защо Федерална република Германия да не е можела по своя инициатива да подаде молба за тълкуване до Съда, за да смекчи евентуалния финансов риск⁶³. Тъй като обаче подаването на такава молба не е задължително в рамките на изпълнителното производство, обстоятелството, че нейното решение е било да не се възползва от тази възможност, трябва да не оказва никакво въздействие на преценката на подходящите финансови санкции⁶⁴.

88. Сега ще се спра на изчисляването на финансовите санкции, като започна от периодичната имуществена санкция.

59 — Подобно изискване също би довело до сложна и подробна преценка какво включва разумният срок във всеки отделен случай.

60 — Тази цел има особено значение с оглед на измененията в член 260 ДФЕС, внесени с Договора от Лисабон, които дават възможност Комисията да предави иск срещу съответната държава членка пред Съда, без да издава мотивирано становище. Въпреки че досъдебната процедура по настоящото дело приключва преди влизането в сила на Договора от Лисабон, поради което е издадено мотивирано становище, измененията на свой ред подчертават, че целта на процедурата е бързото и ефикасно отстраняване на нарушението. Вж. също: Secretariat of the European Convention, 'Final report of the discussion circle on the Court of Justice', документ CONV 636/03, точка 28.

61 — Вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Ирландия (C-374/11, посочено по-горе, точка 21 и цитираната съдебна практика).

62 — Причина за това по-специално е, че държавите членки биха могли да забавят сезирането на Съда, като протакат преговорите с Комисията. В такива случаи забавата при предявяване на иска би облагодетелствала неоснователно държавата членка в неизпълнение.

63 — Вж. в сходен смисъл заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Комисия/Чешка република (посочено по-горе, точка 70).

64 — Обратно, изводът няма как да не е различен, в случай че Федерална република Германия бе подала такава молба и Съдът бе постановил, че действително с решението от 2007 г. е установено неизпълнение във връзка с § 4, алинея 3 от Закона VW. При това положение избраният от държавата членка начин на действие би онагледил ясно намерението ѝ да преустанови неизпълнението във възможно най-кратки срокове.

3. Периодичната имуществена санкция

89. Периодичната имуществена санкция има за цел да убеди държавата членка, намираща се в състояние на неизпълнение, да преустанови продължаващото неизпълнение на своите задължения⁶⁵. Решаващ фактор при вземането на решение за налагане на периодична имуществена санкция е дали неизпълнението на задължения все още е налице към момента на разглеждане на делото от Съда.

90. В случай че Съдът уважи иска на Комисията относно наличието на нарушение, изглежда страните не спорят, че причината Федерална република Германия да не го е преустановила е само оставането в сила на § 4, алинея 3 от Закона VW.

91. При тези обстоятелства и в случай че Съдът не приеме моето тълкуване на решението от 2007 г., според мен на Федерална република Германия следва да се наложи периодична имуществена санкция.

а) Тежест на твърдяното неизпълнение

92. Що се отнася до тежестта на неизпълнението, следва да се отбележи, че член 56 ЕО въвежда основен принцип, който е един от крайъгълните камъни на вътрешния пазар. За да се осигури неговото функциониране, е задължително всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни да се премахнат⁶⁶.

93. Според анализа на Комисията твърдяното неизпълнение води до положение, при което в съответното предприятие властите запазват възможността да упражняват влияние, надхвърлящо размера на направените от тях инвестиции. По-конкретно действията, предприети от публичноправните субекти в частно предприятие с помощта на предвидените в законодателството средства (тоест чрез налагането на право на блокиращо малцинство съгласно § 4, алинея 3 от Закона VW), биха могли да ограничат възможността на други инвеститори да участват в дружеството с цел установяване или поддържане на трайни и преки икономически връзки с него.

94. Въпреки че неизпълнението на основни принципи на Договора следва да се счита за особено тежко⁶⁷, трябва да се отбележи, че Федерална република Германия е осигурила частично изпълнение на решението от 2007 г., като е отменила § 2, алинея 1 и § 4, алинея 1 от Закона VW. Според мен това обстоятелство следва да смекчи тежестта на разглежданото неизпълнение.

95. Освен това бих бил склонен да твърдя, че в отсъствието на уредбата относно ограничаването на правата на глас, съдържаща се в § 2, алинея 1 от Закона VW, правото на блокиращо малцинство, уредено в § 4, алинея 3 от Закона VW, има съвсем ограничено въздействие върху движението на капитал. Очевидно няма спор, че правото на блокиращо малцинство е изключение от общия праг от 25 %, предвиден в Закона за акционерните дружества, и че то е свързано със специфично задължение, наложено на акционерите по силата на закона. Независимо от това, важно за преценката на тежестта на твърдяното неизпълнение е, че от блокиращото право се ползват всички, големи и малки, акционери, без разграничение. Поради

65 — Вж. Решение по дело Комисия/Франция (C-304/02, посочено по-горе, точка 103).

66 — Член 56, параграф 1 ЕО.

67 — Вж. в този смисъл Решение от 4 юни 2009 г. по дело Комисия/Гърция (C-109/08, Сборник, стр. I-4657, точка 33) и Решение по дело Комисия/Франция (C-304/02, посочено по-горе, точки 105 и 107).

това не съм убеден, че подобно блокиращо право — дори разгледано на фона на съществуващото участие от около 20 %, което запазват публичноправните субекти (а именно провинция Долна Саксония) в капитала на Volkswagen — е в състояние да ограничи движението на капитал в значителна степен.

96. С оглед на изложените съображения считам, че тежестта на неизпълнението ще бъде правилно отразена от коефициент със стойност 2.

б) Продължителност и платежоспособност на държавата членка

97. Продължителността на неизпълнението по член 260, параграф 1 ДФЕС, която следва да се изчислява от датата, на която Съдът обявява решението от 2007 г., в момента е 5 години и 7 месеца. Въпреки че посочената разпоредба не посочва срок за изпълнение на съдебното решение, съгласно установената съдебна практика изпълнението трябва да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратки срокове⁶⁸.

98. Ако Съдът установи, че Федерална република Германия продължава да не изпълнява решението от 2007 г., това неизпълнение на задължения заслужава особена критика, тъй като необходимите мерки за изпълнение на решението от 2007 г. могат да се окажат като относително ясни. Действително, видно от приетия Закон за изменение на Закона VW, пълното изпълнение на решението от 2007 г. би трябвало да не бъде съпътствано от значителни трудности.

99. При тези обстоятелства считам, че коефициент 3 отразява по подходящ начин продължителността на неизпълнението.

100. Относно платежоспособността на съответната държава членка Съдът приема, че умножаването на базисната сума със специален коефициент, приложим за разглежданата държава членка, представлява подходящ начин за отразяване на платежоспособността на тази държава членка, като едновременно с това запазва разумно разграничаване между различните държави членки⁶⁹. От това следва, че в настоящия случай за Федерална република Германия е подходящо да се използва непроменлив фактор „n“ със стойност 21,12⁷⁰.

101. Накрая, изразявам несъгласието си с искането на германското правителство да му бъде предоставен допълнителен срок, който да му даде възможност да изпълни задълженията си. То обосновава това искане с липсата на ясно и непротиворечиво правно основание, от което следвали неговите задължения⁷¹.

102. Както се опитам да установя по-горе, твърдяната противоречивост на дадено съдебно решение не следва да се счита за релевантен фактор при преценката на тежестта на нарушението. След като решението от 2007 г. не изменя по никакъв начин съдържанието на задълженията на държавите членки, произтичащи от член 56 ЕО, не се налага на Федерална република Германия да бъде предоставян допълнителен гратисен период.

103. Поради изложените съображения съм на мнение, че на Федерална република Германия следва да се наложи периодична имуществена санкция в размер на 81 100,8 EUR (= 640x2x3x21,12) дневно, считано от датата на обявяване на съдебното решение по настоящото дело до пълното изпълнението на решението от 2007 г.

68 — Решение от 25 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания (C-278/01, Recueil, стр. I-14141, точка 27 и цитираната съдебна практика).

69 — Решение от 17 ноември 2011 г. по дело Комисия/Италия (C-496/09, Сборник, стр. I-11483, точка 65 и цитираната съдебна практика).

70 — Съобщение на Комисията C(2012) 6106 final, стр. 5.

71 — Вж. mutatis mutandis Решение от 2 юли 1996 г. по дело Комисия/Люксембург (C-473/93, Recueil, стр. I-3207, точки 51 и 52).

4. Еднократно платимата сума

104. За да окаже финансов натиск над държавата членка в неизпълнение, достатъчен за да я накара да отстрани нарушението, установено с първоначалното съдебно решение по член 258 ДФЕС, Съдът може да реши, в допълнение на периодичната имуществена санкция, да ѝ наложи еднократно платима сума⁷².

105. Периодичната имуществена санкция служи за насърчаване на държава членка в неизпълнение да сложи край на неизпълнението на задължения в най-кратък срок след постановяването на съдебно решение в производство по член 260 ДФЕС. За разлика от това, налагането на еднократно платима сума представлява възпираща мярка, която цели да гарантира, че държавите членки няма да предпочетат да изчакаят това производство, преди да предприемат подходящи мерки да сложат край на неизпълнението, установено от Съда в производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС⁷³.

106. Според постоянната съдебна практика член 260 ДФЕС предоставя на Съда широка свобода на преценка, за да реши дали да бъде наложена еднократно платима сума с оглед на всички релевантни елементи, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и с поведението на съответната държава членка⁷⁴. По-специално тези елементи включват периода, през който е продължавало неизпълнението след произнасяне на установяващото го съдебно решение, както и тежестта на неизпълнението⁷⁵.

107. По настоящото производство според мен продължителността на неизпълнението е довод в подкрепа на налагането на еднократно платима сума. По-конкретно изтекъл е значителен период от време, тъй като след обявяването на решението от 2007 г. са изминали над пет години. Въпросното нарушение е налице въпреки частичното изпълнение, постигнато с приемането на Закона VV.

108. Що се отнася конкретно до еднократно платимата сума, Съдът рядко изяснява критериите, използвани за изчисляване на размера, който той счита за подходящ при обстоятелствата на съответното дело. За да се постигне по-голяма прозрачност, а оттам и за да се засили възпиращият ефект на еднократно платимата сума в тази насока, според мен е особено важно приложимите критерии да бъдат напълно изяснени⁷⁶.

109. Не виждам причина, поради която насоките⁷⁷ на Комисията да не могат да се използват като критерий в настоящия случай. С оглед на горния анализ на тежестта и платежоспособността на държавата членка според мен следва за всеки ден неизпълнение да се приложи еднократно платима сума от 8 870,40 EUR дневно, която е произведение от базисна фиксирана сума от 210 EUR, коефициент за тежест 2 и специален непроменлив фактор „n“ със стойност 21,12.

72 — Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro, представено на 26 януари 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-119/04, Recueil, стр. I-6885, точка 46). Относно ролята на еднократно платимата сума вж. още Решение от 7 юли 2009 г. по дело Комисия/Гърция (C-369/07, Сборник, стр. I-5703, точка 140 и цитираната съдебна практика).

73 — Решение от 9 декември 2008 г. по дело Комисия/Франция (C-121/07, Сборник, стр. I-9159, точка 58) и Заключение на генералния адвокат Poiares Maduro, представено по дело Комисия/Италия (посочено по-горе, точка 46). Вж. също относно репресивния характер на еднократно платимата сума Заключение на генералния адвокат Jääskinen, представено по дело Комисия/Чешка република (посочено по-горе, точки 34 и 35).

74 — Вж. по-специално Решение по дело Комисия/Ирландия (C-279/11, посочено по-горе, точка 67 и цитираната съдебна практика).

75 — Решение по дело Комисия/Испания (C-610/10, посочено по-горе, точка 141 и цитираната съдебна практика).

76 — Всъщност по мое мнение липсата на прозрачност може да засили възпиращия ефект единствено ако размерът на санкцията се надценява от засегнатите субекти. В случаите по член 260 ДФЕС това не се наблюдава, тъй като нерядко по своя преценка Съдът намалява предлагания от Комисията размер, без непременно да сочи ясно критериите за това.

77 — Съобщение на Комисията C(2012) 6106.

110. Към датата на представяне на настоящото заключение нарушението е продължило 2 045 дни. Умножаването на дневния размер от 8 870,40 EUR по 2 045 дни възлиза общо на 18 139 968 EUR. Тъй като посочената сума надхвърля установения от Комисията минимален размер по отношение на Федерална република Германия (11 192 000 EUR)⁷⁸, според мен предлаганата еднократно платима сума правилно отразява възпиращия и наказателен характер на тази финансова санкция.

111. Поради това моето заключение е, че на Федерална република Германия следва да се наложи еднократно платима сума от 8 870,40 EUR на ден, умножена по броя на дните между обявяването на решението от 2007 г. и датата на съдебното решение по настоящото дело.

IV – Заключение

112. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- да отхвърли иска на Комисията,
- да я осъди да заплати съдебните разноски.

При условията на евентуалност, ако Съдът установи, че Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС, Съдът следва:

- да осъди Федерална република Германия да заплаща периодична имуществена санкция в размер на 81 100,80 EUR на ден от датата на обявяване на съдебното решение по настоящото дело до приключване на изпълнението на решението от 2007 г., както и еднократно платима сума от 8 870,40 EUR на ден, умножена по броя на дните между обявяването на решението от 2007 г. и датата на съдебното решение по настоящото дело,
- да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

⁷⁸ — Съобщение на Комисията C(2012) 6106 final, стр. 5.