



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 11 април 2019 година¹

Дело C-543/17

**Европейска комисия
срещу**

Кралство Белгия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Директива 2014/61/ЕС — Разходи за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Задължение за съобщаване на мерките за транспониране на директива — Имуществени санкции — Искане за налагане на периодична имуществена санкция“

I. Въведение

1. По настоящото дело Европейската комисия иска от Съда да „установи, че като не е приело най-късно до 1 януари 2016 г. всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобрази с Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи², или при всички положения като не е съобщило тези разпоредби на Комисията, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 13 от посочената директива“³.

2. Освен това Комисията иска от Съда „да наложи на Кралство Белгия на основание член 260, параграф 3 ДФЕС плащане на парична имуществена санкция в размер на 54 639,36 EUR на ден, считано от датата на постановяване на решението по настоящото дело за неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките по транспониране на Директива [2014/61]“⁴.

3. Настоящото дело по иска за установяване на неизпълнение следователно се състои от две части, първата от които се отнася до класическото неизпълнение, изразяващо се в (частична) липса на транспониране на директива, а втората — до налагането на имуществена санкция⁵ на основание член 260, параграф 3 ДФЕС. Първата част на производството не поставя правни проблеми и освен това не поражда спор между страните⁶. Повдигнатите в рамките на втората част правни въпроси обаче са предмет на спор между Комисията, от една страна, и Кралство Белгия и встъпилите държави членки, от друга страна⁷.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² ОВ L 155, 2014 г., стр. 1.

³ Вж. точка 85 от исковата молба на Комисията от 15 септември 2017 г.

⁴ Вж. точка 85 от исковата молба на Комисията.

⁵ Понятието „имуществена санкция“ е общо и обхваща понятията „еднократно платима сума“ и „периодична имуществена санкция“.

⁶ Нито една от другите встъпили държави членки не оспорва иска на Комисията в това отношение.

⁷ А също и в правната литература, както ще спомена по-долу.

4. Член 260, параграф 3 ДФЕС е въведен с Договора от Лисабон. Той предвижда механизъм, позволяващ на Съда да наложи имуществена санкция на държава членка още при първото осъждане за неизпълнение на задължението ѝ да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура.

5. До момента Съдът все още не се е произнесъл по тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС. Вярно е, че Съдът вече е бил сезиран с множество дела, в които Комисията е искала прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС. Във всички случаи обаче преди постановяване на съдебното решение съответната държава членка и Комисията са успявали да разрешат спора и поради това последната всеки път е оттегляла иска си, понякога и в последния момент⁸.

6. Следователно настоящото дело може да даде на Съда възможност да тълкува тази разпоредба⁹.

7. Тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС повдига основни въпроси относно правния ред на Съюза. Основната ми цел, да не кажа тревога в случая е да насоча вниманието на Съда върху необходимостта тълкуването на тази разпоредба да не спре до добре известната истина, че бързото, пълно и правилно транспониране на директивите е от съществено значение за еднаквото прилагане на правото на Съюза.

II. Правна уредба

8. Съгласно член 13 от Директива 2014/61, озаглавен „Транспониране“¹⁰:

„Държавите членки приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 1 януари 2016 г. Те информират Комисията за това.

Те прилагат тези мерки, считано от 1 юли 2016 г.

Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки“.

III. Обстоятелства, предхождащи спора

A. Досъдебно производство

9. Съгласно член 13 от Директива 2014/61 държавите членки е следвало да приемат и публикуват необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с Директивата най-късно до 1 януари 2016 г. и да информират Комисията за това.

⁸ Въпреки това двама генерални адвокати вече са се произнесли относно тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС. Вж. заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, EU:C:2014:2441), и заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 71). Комисията оттегли иска си по първото дело, докато второто понастоящем е висящо пред Съда.

⁹ Във връзка с това искам да отбележа, че макар генералният адвокат Wathelet с основание да е установил липсата на интерес от страна на държавите членки от тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС (вж. заключението му по дело Комисия/Полша, C-320/13, EU:C:2014:2441, бележка под линия 3), по настоящото дело не може да се направи подобно заключение, след като десет държави членки са встъпили в подкрепа на Кралство Белгия.

¹⁰ С оглед на факта, че между страните не се спори по транспонирането на съдържанието на Директива 2014/61, не е необходимо да се посочват материалните разпоредби.

10. Тъй като до тази дата не са съобщени каквито и да било национални мерки за транспониране на посочената директива, на 23 март 2016 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Кралство Белгия.

11. След като получава отговора на Кралство Белгия, в който се посочва, че на 11 юли 2016 г. мерките за транспониране са в процес на подготовка, Комисията изпраща мотивирано становище до тази държава членка на 30 септември 2016 г., като я приканва да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с него в срок от два месеца от получаването му.

12. Срокът за изготвяне на отговор е удължен и Кралство Белгия отговаря на мотивираното становище с писма от 21 февруари и 28 март 2017 г., като уведомява Комисията, че транспонирането на Директива 2014/61 е в ход на осъществяване. Тези писма са придружени от проект на мерки за транспониране и от консолидиращия вариант на Указ от 3 юли 2008 г. за изграждане на пътната мрежа на регион Брюксел-столица.

13. Тъй като счита, че Кралство Белгия не е транспонирано пълно Директива 2014/61, не е съобщило предприетите в това отношение национални мерки и следователно не е изпълнило задълженията си по член 13 от посочената директива, на 13 юли 2017 г. Комисията решава да предяви настоящия иск.

Б. Производството пред Съда

14. В исковата си молба, подадена на 15 септември 2017 г., Комисията упреква Кралство Белгия, от една страна, че не е приело всички мерки, необходими за да се съобрази с Директива 2014/61, и от друга страна, че при всички положения не ѝ е съобщило тези мерки.

15. В писмената си защита Кралство Белгия се позова на напредъка, постигнат при транспонирането на разпоредбите на Директива 2014/61, като посочва, че по-голямата част от разпоредбите са транспонирани в белгийското законодателство съгласно разделението на правомощията между федералната държава, регионите и общностите и че необходимите мерки са предприети или са в процес на приемане по отношение на разпоредбите, които все още не са транспонирани.

16. В писмената си реплика Комисията заявява, че въпреки значителния напредък, постигнат при транспонирането на Директива 2014/61 от Кралство Белгия след предявяването на иска, продължава да е необходимо да бъдат предприети допълнителни мерки за пълното ѝ транспониране. Впрочем тази необходимост била призната от самите белгийски органи. В резултат на това и въпреки че намалява размера на периодичната имуществена санкция, която иска да бъде наложена на Кралство Белгия, Комисията поддържа исканията си.

17. На 5 февруари 2018 г. Федерална република Германия, Република Естония, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Литва, Унгария и Република Австрия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Кралство Белгия. На 21 ноември 2018 г. Румъния е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Кралство Белгия.

18. В съдебното заседание на 22 януари 2019 г. устни становища представят освен белгийското правителство и Комисията, така и германското, естонското, испанското, френското, италианското, унгарското, австрийското и румънското правителство.

IV. Анализ

19. Първо ще разгледам въпроса за неизпълнението, което се твърди, че е допуснало Кралство Белгия по член 258 ДФЕС (подраздел А), преди да се насоча към по-сложния въпрос за финансовите санкции по член 260, параграф 3 ДФЕС (подраздел Б).

А. По неизпълнението по член 258 ДФЕС

20. Комисията твърди, че Кралство Белгия не е транспонирано разпоредбите на Директива 2014/61 в националното си право до 1 януари 2016 г. — предвидената в член 13, параграф 1 дата за приемането и публикуването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяването с посочената директива — както и че не съобщило разпоредбите за транспонирането ѝ.

21. Кралство Белгия не оспорва това твърдение.

22. Следователно е налице „неоспорено неизпълнение“: Кралство Белгия не е транспонирано Директива 2014/61 в определения му за това срок и не е информирало Комисията за мерките за транспониране, както се изисква от член 13, параграф 1 от посочената директива.

23. В постоянната практика на Съда се приема, че наличието на неизпълнение на задължения по директива трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок¹¹.

24. Ето защо предлагам на Съда да постанови, че като не е приело в рамките на определения срок всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобрази с Директива 2014/61, или при всички положения, като не е съобщило тези разпоредби на Комисията, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 13 от посочената директива.

Б. По имуществената санкция по член 260, параграф 3 ДФЕС

25. Основният проблем по настоящото дело несъмнено се отнася до тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС, т.е. как тази разпоредба намира приложение в случая.

1. По директивата

26. Съгласно член 288, трета алинея ДФЕС „директивата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат“. Този специфичен за правната система на Съюза инструмент е инструментът за хармонизиране на националните разпоредби.

¹¹ Вж. например решения от 21 март 2019 г., Комисия/Италия (C-498/17, EU:C:2019:243, т. 29 и 30), от 18 октомври 2018 г., Комисия/Румъния (C-301/17, непубликувано, EU:C:2018:846, т. 42 и 43), и от 23 ноември 2016 г., Комисия/Франция (C-314/15, непубликувано, EU:C:2016:887, т. 28 и 29). Тази констатация намира отражение в доктрината, вж. по-специално Schermers, H.G., D. Waelbroeck. *Judicial Protection in the European Union*. 6. ed., Kluwer Law International, La Haye/London/New York, 2001, § 1256; Pechstein, M. — In: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ed.). *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*. Band IV, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, p. 42, и Streinz, R. — In: R. Streinz (ed.). *EUV/AEUV (Kommentar)*. 3. ed., C.H. Beck, Munich, 2018, Artikel 258 AEUV, p. 34. Следва да се отбележи обаче, че в *диспозитива* на решенията си Съдът е склонен да се позовава лаконично на понятието „в рамките на определения срок“, без да посочва дали това е срокът, предписан от законодателя на Съюза в Директивата, или е срокът, определен от Комисията в мотивираното становище.

27. Директивата е отличен емблематичен пример за това как националните правни системи са свързани с правния ред на Съюза. Следователно правилното транспониране е от първостепенно значение както за полезното действие на директивата, така и за нейното еднакво прилагане в целия Съюз.

28. Двустепенната законодателна процедура изисква значителни усилия за контрол. Тъй като трябва да бъдат транспонирани от държавите членки, директивите водят не само до различия, но и до грешки¹². Досегашният опит показва, че вторият етап не е очевиден и че упражняваният от Комисията системен контрол гарантира по-добро транспониране от държавите членки. Поради това Комисията постоянно наблюдава транспонирането и води статистика.

29. Що се отнася до транспонирането на директивите в националното законодателство, традиционно се разграничават три основни вида нарушения. Първият вид се отнася до липса на съобщаване на мерките за транспониране (държава членка не е съобщила в определените срокове своите мерки за транспониране на дадена директива на Комисията), вторият — до липса на съответствие (мерките за транспониране, предприети от държава членка, не са в съответствие с изискванията на директивите на Съюза), и накрая, третият — до лошо или неправилно прилагане (директивата, въпреки че формално е транспонирана, не се прилага правилно или изобщо не се прилага от националните органи).

30. Следва да се подчертае, че тази категоризация се прилага от самата Комисия¹³.

31. За да изпълни задълженията си на пазител на Договорите и да провери дали държава членка е транспонирала правилно разпоредбите на дадена директива в националното право, Комисията трябва да бъде информирана за мерките за транспониране, предприети от държавите членки¹⁴.

32. Държавите членки често не спазват изискванията за транспониране на директивите и неправилното транспониране на директивите е един от най-често срещаните и сериозни случаи на неправилно прилагане на правото на Съюза в държавите членки¹⁵.

33. Директивите включват вече отделна разпоредба, която предвижда задължение в националния закон за транспониране да се съдържа позоваване на транспонираната директива. В резултат на това самостоятелно задължение за позоваване приемането на мерки за транспониране стана необходимо дори и в случаите, в които националното законодателство вече отговаря по същество на изискванията на директивата. С цел да се улесни наблюдението на транспонирането, директивите често изискват от държавите членки, още преди влизането в сила на Договора от Лисабон, да съобщят приетите от тях мерки за транспониране¹⁶. Освен това, за да се улесни контролът върху транспонирането, Комисията редовно изисква от държавите членки да ѝ представят таблица на съответствието, в която да посочат как всяка една разпоредба от дадена директива е транспонирана в съответното национално законодателство¹⁷.

12 Вж. *Haltern*, U. *Europarecht, Domatik im Kontext*. Band I, 3. ed., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, p. 872.

13 Вж. по-специално Доклад на Комисията: Мониторинг върху прилагането на правото на Европейския съюз. Годишен доклад за 2016 г., 6 юли 2017 г. (COM(2017) 370 окончателен), раздел III, стр. 18.

14 Според мен това е причината, поради която в член 260, параграф 3 ДФЕС се поставя особен акцент върху липсата на съобщаване на мерките за транспониране. Ще се върна към тази точка по-долу в контекста на моя анализ на член 260, параграф 3 ДФЕС.

15 Вж. също *Ruffert*, M. — In: Chr. Calliess, M. Ruffert (ed.). *EUV/AEUV*. 5. ed., C.H. Beck, Munich, 2016, Artikel 288 AEUV, p. 46.

16 При всички положения задължението на държавите членки при поискване да уведомят за мерките за транспониране винаги може да бъде изведено от член 4, параграф 3 ДЕС.

17 Вж. по-специално приложението към Препоръката на Комисията от 12 юли 2004 година относно транспонирането в националното законодателство на директивите, които имат въздействие върху вътрешния пазар (ОВ L 98, 2005 г., стр. 47, т. 3.3) и приложение към Препоръката на Комисията от 29 юни 2009 година относно мерки за подобряване на функционирането на единния пазар (ОВ L 176, 2009 г., стр. 17, т. 3, буква е). Тази таблица следва също така да придружава всеки проект на национална мярка за изпълнение при изпращането ѝ на парламента или на правителството на държавата членка, за да се улесни дебатът, и е прикрепена към уведомлението за тази мярка до Комисията.

34. Договорът от Лисабон добавя производството по член 260, параграф 3 ДФЕС към инструментите, които са на разположение на Комисията за целите на този контрол.

2. По целта на член 260, параграф 3 ДФЕС

35. За да се схване добре логиката на член 260, параграф 3 ДФЕС, според мен е полезно да се върнем малко назад и да поставим тази разпоредба в нейния исторически и систематичен контекст.

36. За тази цел бих искал да обърна съвсем накратко внимание на спорния въпрос за целта на тази разпоредба.

37. В това отношение се застъпват две тези. От една страна е тезата, че въведеният с посочената разпоредба механизъм има за цел да санкционира пряко липсата на съобщаване на мерките за транспониране. Именно това е тезата, която защитават Комисията¹⁸, част от доктрината¹⁹ и косвено генералните адвокати Wathelet²⁰ и Танчев²¹. При този подход липсата на съобщаване на мерките за транспониране в рамките на срока, предвиден от директива, сама по себе си може да доведе до налагането на имуществени санкции. Задължението за плащане може да влезе в сила незабавно, т.е. от датата на постановяване на решението, или на по-късна дата, определена от Съда в неговото решение.

38. От друга страна съществува и обратната теза — че механизмът, установен в член 260, параграф 3 ДФЕС, има за цел да санкционира неизпълнението на решение на Съда, с което се установява, че държава членка не е изпълнила задължението си да уведоми за мерките за транспониране²². При този подход имуществената санкция, наложена от Съда в решението за установяване на нарушението²³, влиза в сила едва на по-късна дата, тъй като причината за имуществената санкция е именно неизпълнението на това съдебно решение. Всъщност според този подход *ratio legis* на член 260, параграф 3 ДФЕС е, че на държава членка могат да бъдат наложени санкции незабавно, т.е. на датата на постановяване на решението, с което се установява нарушението ѝ, ако последното е явно, което означава, че установяването му не поставя проблеми. Само в такъв случай е оправдано да се ускори предвиденото в член 260, параграф 2 ДФЕС производство и да не се налага въпросът да бъде отнесен отново до Съда.

39. Разбирам, че първият подход може на пръв поглед да изглежда по-привлекателен от втория. Във всички случаи това е интуитивен подход за всеки, който е запознат в детайли, да не кажа разочарован, от равносметката от транспонирането на директивите от страна на държавите членки. Въпреки това поради изложените по-долу причини съм убеден, че вторият подход е правилният.

18 Вж. Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1, точки 6 и 7).

19 Вж. *Wennerås*, P. Making effective use of Article 260 TFEU — In: J. András, D. Kochenov. The enforcement of EU law and values. OUP, Oxford, 2017, 79—98, по-специално стр. 79, *Kilbey*, I. The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC) — *European Law Review*, 2010, 370—386, по-специално, стр. 383 и 384, *Pechstein*, M. — In: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (ed.). *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band IV. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, точка 18 и *Wunderlich*, N. — In: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ed.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*. 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, точка 31.

20 Вж. заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, EU:C:2014:2441, т. 114 и сл.).

21 Вж. заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 67 и сл.).

22 Вж. накратко *Wahl*, N., *Prete*, L. Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU, *European Law Reporter*. 2014, 170—189, по-специално стр. 175—177. Вж. също *Van Rijn*, Th. Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne. — *Cahiers de droit européen*, 2016, 557—589, по-специално стр. 588, и *Klamert*, M. Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten. — *Europarecht*, 2018, 159—174, по-специално стр. 162.

23 Неизпълнение, което обхваща *inter alia* липсата на съобщаване на мерките за транспониране.

а) Текст

40. В текста на член 260, параграф 3 ДФЕС се съдържат първите указания.

41. Припомням, че съгласно втора алинея от посочената разпоредба „[а]ко Съдът на Европейския съюз установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, той може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция в рамките на размера, определен от Комисията. Задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда на Европейския съюз“. Според мен тази формулировка логично предполага, че задължението за плащане по необходимост възниква на дата, по-късна от датата на постановяване на решението. Затова пък не може да бъде изключено тълкуване на текста на член 260, параграф 3 ДФЕС в смисъл, че задължението за плащане може да възникне от момента на произнасянето на решението. Макар да считам, че това второ тълкуване е по-малко вероятно, отколкото първото, трябва да се отбележи, че текстът на член 260, параграф 3 ДФЕС не е недвусмислен и не може да се каже, че отговорът на нашия въпрос произтича по несъмнен начин от текста на тази разпоредба.

б) Систематика

42. От систематична гледна точка мястото на разглежданата разпоредба в члена, отнасящ се до изпълнението и неизпълнението на решенията на Съда, т.е. член 260 ДФЕС, а не в обичайната процедура за установяване на неизпълнение, т.е. член 258 ДФЕС, не може да е случайно.

43. Производството по иска за установяване на неизпълнение представлява традиционното „централизирано“ исково производство, за да се гарантира прилагането от държавите членки на правото на Съюза²⁴. За тази цел член 258 ДФЕС позволява на Комисията да сезира Съда на Европейския съюз след неуспешна досъдебна процедура²⁵, докато член 259 ДФЕС, който се прилага рядко, предвижда подобно производство²⁶ за всяка (друга) държава членка²⁷.

44. В член 260 ДФЕС се установяват последиците и изпълнението на съдебните решения, постановени на основание членове 258 и 259 ДФЕС²⁸.

45. За тази цел в член 260, параграф 1 ДФЕС се предвижда, че ако Съдът на Европейския съюз установи, че държава членка не е изпълнила свое задължение, тази държава е длъжна да предприеме необходимите мерки с оглед изпълнението на решението на Съда.

46. Освен това разпоредбите на членове 258 и 259 ДФЕС и на член 260, параграф 1 ДФЕС са същите като тези на Договора от Рим от 1957 г.²⁹

24 От друга страна, „децентрализираното“ прилагане пред националните съдилища, в качеството им на съд на правото на Съюза с обща компетентност, се извършва ежедневно чрез взаимодействието между принципите, произтичащи от практиката на Съда: директен ефект на разпоредбите на директивите, тълкуване в съответствие с директивите и иск за отговорност на държавата.

25 От текста на член 258 ДФЕС следва, че досъдебното производство се състои най-малкото в издаването на два документа от Комисията: официално уведомително писмо („след като е дала възможност на съответната държава да изложи своите съображения“) и мотивирано становище.

26 Очевидно целта на член 259 ДФЕС се различава от целта на член 258 ДФЕС, тъй като друга държава членка не може да бъде пазителка на Договорите като Комисията.

27 Досъдебното производство обаче се различава до известна степен от това по член 259 ДФЕС. Относно разликите между тези две производства, вж. Wunderlich, N. — In: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (ed.). Europäisches Unionsrecht (Kommentar). 7. ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, точки 8—12.

28 Вж. Ehrlicke, U. — In: R. Streinz (ed.). EUV/AEUV. 3. ed., C.H. Beck, Munich, 2017, Artikel 260 AEUV, точка 1.

29 Освен изменението в тези три члена на думите „настоящия договор“ с „Договорите“ и добавянето на думите „на Европейския съюз“ след думата „Съда“.

47. Член 260, параграф 2 ДФЕС, въведен с Договора от Маастрихт, се отнася до производството за налагане на имуществени санкции в случаите, когато държава членка не е предприела действия за изпълнение на решение за установяване на неизпълнение³⁰. Следователно това производство, което може да се нарече „за неизпълнение след неизпълнение“, представлява втори етап, в смисъл че се провежда само след като е постановено първото решение, с което се установява неизпълнението.

48. Член 260, параграф 3 ДФЕС, който е въведен с Договора от Лисабон и който до момента не е бил предмет на решение на Съда³¹, предвижда, че когато Комисията сезира Съда на Европейския съюз по силата на член 258 ДФЕС, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно законодателна процедура, тя може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платима сума или периодична 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.

49. Въвеждането в член 260 ДФЕС на разпоредба, която не урежда изпълнението на съдебно решение, а задължение, което може да бъде предмет на съдебно производство по член 258 ДФЕС, би противоречало на всяка систематична логика. Следователно член 260, параграф 3 ДФЕС може да се отнася само до неизпълнението на съдебно решение, постановено от Съда.

в) Подготвителните работи

50. Обстоятелствата, свързани с приемането на член 260, параграф 3 ДФЕС, подкрепят предлагания от мен подход³². Всъщност дискуссионната група, създадена в рамките на Европейския конвент³³, стои в основата на разпоредбата на член 260, параграф 3 ДФЕС. Окончателният доклад на посочената група съдържа предложения³⁴, съгласно които е уместно „предоставяне на Комисията на възможността да предяви пред Съда *едновременно* (в рамките на едно и също производство) иск за установяване на неизпълнение на задължение по член [258 ДФЕС] и искане за налагане на санкция. Ако по искане на Комисията Съдът наложи санкцията в същото съдебно решение, тя ще се прилага след изтичане на определен срок от датата на постановяване на съдебното решение³⁵, ако ответната държава членка не изпълни решението на Съда [...]. Това ще опрости и ускори производството по-специално по отношение

30 Съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, ако Комисията реши, че 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. Тя посочва размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава членка трябва да заплати и която според нея е съобразена с обстоятелствата. Ако Съдът на Европейския съюз установи, че въпросната държава членка не се е съобразила с неговото решение, той може да ѝ наложи заплащането на еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция.

31 Вж. точка 5 от настоящото заключение.

32 Вж. също заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 59), в което с други съображения той стига до заключение, различно от това, което предлагам в настоящия случай.

33 Европейски конвент за бъдещето на Европа, създаден с Декларацията от Лаакен (приета на 15 декември 2001 г.).

34 Цитирам, включително бележки под линия 33 и 34. Единствената промяна е тяхното номериране.

35 Според някои размерът на санкцията (периодична имуществена санкция) в този случай следва да се изчислява по такъв начин, че периодичната имуществена санкция да влиза в сила със задна дата, считано от датата на постановяване на решението.

на санкции в случай на „несъобщаване“ на национална мярка за транспониране³⁶³⁷. Тези предложения са възприети почти дословно от президиума на Европейския конвент³⁸ по проекта за нова разпоредба³⁹: „[...] Параграф 3 (нов) е в резултат от предложение на Комисията, отправено до дискуссионния кръг. Става дума за предоставяне на Комисията на възможността да предяви пред Съда едновременно (в рамките на едно и също производство) иск по член [258 ДФЕС] и искане за налагане на санкция. Ако по искане на Комисията Съдът наложи санкцията в същото съдебно решение, тя ще се прилага след изтичане на определен срок от датата на постановяване на съдебното решение, ако ответната държава членка не изпълни решението на Съда [...] Това значително ще опрости и ускори производството по налагане на санкции в случай на „несъобщаване“ на национална мярка за транспониране. [...]“.

51. Според мен тези цитати ясно показват, че авторите на член 260, параграф 3 ДФЕС са възнамерявали да създадат производство за случаите на неизпълнение на съдебно решение.

52. Поради това ще отдам по-голяма тежест на намерението на авторите на Договора за функционирането на ЕС, чиято яснота според мен е несъмнена, а не на тълкуването, приложено от Комисията в нейното Съобщение относно прилагането на член 260, параграф 3 от ДФЕС. Всъщност в този случай според мен трудно може да бъде предпочетен акт с *незадължителен характер (soft law)*, приет от едната от страните по настоящото производство, пред подготвителните работи по приемането на разпоредбата на — да не забравяме — безпрецедентния Конвент за бъдещето на Европа⁴⁰.

г) Характер на имуществените санкции

53. Имам по-основна бележка относно целта на член 260, параграф 3 ДФЕС. Доколкото ми е известно, финансовите санкции в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения никога не са били тълкувани като имащи наказателен характер, санкциониращ неспазването на материалното право на Съюза.

54. В това отношение нарушението в контекста на производството по член 260, параграф 2 ДФЕС „вече не е само първоначалното нарушение на Договора, установено от Съда в производството по член [258 ДФЕС] („нарушение—първопричина“), но се разглежда като съставно нарушение, което добавя към първоначалното нарушение неспазването на специфичното задължение по член [260, параграф 1 ДФЕС] за съобразяване с решението на Съда“⁴¹.

36 В практиката се прави разлика между тези случаи на „несъобщаване“ — т.е. когато държавата членка не е предприела мерки за транспониране, от случаите на неправилно транспониране — т.е. когато Комисията счита, че мерките за транспониране, предприети от държавата членка, не са в съответствие с директивата. Предложеният механизъм няма да се прилага при втората хипотеза.

37 Вж. Заключителен доклад на Дискуссионната група за Съда на Европейския съюз, публикуван от секретариата на Европейския конвент в Брюксел на 25 март 2003 г. CONV 636/03, т. 28, достъпен на следния адрес: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf.

38 Вж. Президиум на Европейския конвент, Разпоредбите за Съда на Европейския съюз и Общия съд, публикуван от секретариата на Европейския конвент в Брюксел, 12 май 2003 г., CONV 734/03, стр. 16, достъпен на следния адрес: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf.

39 Текстът на тази нова разпоредба на член 228, параграф 3, впоследствие член III-367 от проекта за Конституционен договор на Конвента, след това член III-362 от проекта на Конституционен договор на Междуправителствената конференция и понастоящем член 260 ДФЕС от Лисабон, гласи следното: „Когато Комисията сезира Съда с иск по силата на член 226, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на европейски рамков закон, тя може, ако счете за уместно, да поиска от Съда в хода на същото производство да наложи еднократно платима сума или периодична имуществена санкция, ако той установи, че е налице такова неизпълнение. Ако Съдът се съобрази с искането на Комисията, въпросната санкция влиза в сила в срока, определен от Съда в неговото решение“.

40 Друга гледна точка в това отношение е изложена от *Gáspár-Szilágyi, S. What constitutes „Failure to Notify“ National Measures? — European Public Law, 2013, 281—294, по-специално стр. 285, според който подготвителните работи само увеличават объркането около член 260, параграф 3 ДФЕС и са противоположни на практиката на Комисията.*

41 Вж. заключение на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/Гърция (C-197/98, EU:C:1999:597, т. 19). Вж. също заключение на генералния адвокат Wahl по дело Комисия/Германия (C-95/12, EU:C:2013:333, бележка под линия 50).

55. В по-широк смисъл, логиката на това двойно нарушение се основава на факта, че Съюзът е правов съюз⁴², в който необходимостта от зачитане и изпълняване на съдебните решения е от първостепенно значение.

56. Ако се приеме, че липсата на транспониране на разпоредбите на дадена директива и липсата на съобщаване на мерките за транспониране представляват сами по себе си основание за налагане на имуществени санкции, това би било в противоречие с тази логика за двойното нарушение. Подобен подход би бил непоследователен, тъй като нарушаването на задължението за съобщаване на мерките за транспониране често е с по-безвреден характер от другите нарушения на правото на Съюза.

д) Извод

57. Следователно член 260, параграф 3 ДФЕС предвижда възможността за финансови санкции по ускорено производство в хипотези, при които е ясно, че дадена държава членка не е изпълнила задълженията си. Основната цел на тази разпоредба е да се избегнат ненужни спорове пред Съда, преди да бъдат наложени санкции. Целта на това производство е да се избегне ново провеждане на производства при несложните случаи на несъобщаване на мерки за транспониране, от съображения за процесуална икономия и оптимално разпределение на ресурсите. Тази цел се постига точно по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, като се дава възможност на Съда да налага санкции още на първия етап от производството и да установи, че тези санкции ще влязат в сила автоматично на по-късна дата, ако решението, постановено въз основа на член 258 ДФЕС, не бъде изпълнено⁴³.

3. По условията, предвидени в член 260, параграф 3 ДФЕС

а) Задължение за съобщаване на мерките за транспониране

58. След установяването на целта на член 260, параграф 3 ДФЕС ще разгледам предвидените в тази разпоредба условия.

59. За тази цел се налага тълкуване на понятието „задължение за съобщаване на мерките за транспониране“. Какво точно означава това понятие, което на пръв поглед изглежда недвусмислено?

60. Могат да се разграничат три гледни точки.

61. Според първата гледна точка, изразена по-специално от белгийското правителството и споделена от встъпилите в подкрепа на Кралство Белгия правителства, това понятие е предназначено единствено да обхване хипотезата, при която дадена държава членка е останала напълно бездействаща по отношение на транспонирането на директива в националното законодателство, и следователно не е предприела в рамките на предвидения срок мерки за транспониране на директивата и не ги е съобщила на Комисията.

62. Комисията обаче защитава втора гледна точка — че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага както в случай на пълна липса на транспониране и съобщаване на мерките за транспониране, така и в случай на *частично* транспониране и *частично* съобщаване на тези мерки.

⁴² Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 31).

⁴³ В това отношение споделям подхода на *Prete*, L. Infringement Proceedings in EU Law. Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, 266—270, по-специално стр. 270.

63. Генералните адвокати Wathelet⁴⁴ и Танчев⁴⁵ излагат трета гледна точка, а именно че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага в следните три хипотези: пълна липса на съобщаване, съобщаване на мерки, представляващи непълно транспониране, и съобщаване на мерки, представляващи неправилно транспониране на директивата.

64. В това отношение в доктрината също се застъпват различни становища⁴⁶.

65. Признавам, че не съм убеден в нито една от защитаваните тези.

66. Най-напред, имам сериозни съмнения относно втората и третата теза. Те правят широко тълкуване на член 260, параграф 3 ДФЕС и според мен не отчитат в достатъчна степен текста, систематичното място в Договора, обстоятелствата, свързани с приемането, и целта на тази разпоредба.

67. Според мен посочените подходи не са осъществими, тъй като изискват подробен анализ на транспонирането на съответната директива от съответната държава членка, а това противоречи на целите за ефективност и бързина на производството.

68. Всъщност разбирам член 260, параграф 3 ДФЕС не като въвеждащ материалноправното условие за липса на *транспониране* на директива, а като съдържащ процесуална предпоставка⁴⁷ за липса на *съобщаване* на мерките за транспониране.

69. Правопораждащият факт за налагането на периодична имуществена санкция или на еднократно платима сума е нарушението от страна на съответната държава членка на задължението за съобщаване. Задължението, за което се отнася член 260, параграф 3 ДФЕС, не е за приемането на мерки за транспониране, а по-скоро за съобщаването им⁴⁸. Не става въпрос да се отрича, че задълженията за съобщаване и за транспониране са свързани, в смисъл че задължението за съобщаване е в изпълнение на задължението за транспониране⁴⁹. Това обаче не променя ясната формулировка на член 260, параграф 3 ДФЕС, който се отнася не до мерките за транспониране като такива, а до тяхното съобщаване.

70. Следователно е необходимо член 260, параграф 3, първа алинея ДФЕС да се разбира в смисъл, че определя ясно границите на обхвата на правомощието на Комисията да изисква налагането на имуществена санкция.

44 Заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, EU:C:2014:2441, т. 145).

45 Заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 71).

46 Вж. по-специално *Everling*, U. Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon. — *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, 71—86; *Wahl*, N., L., Prete, op. cit.; *Blanc*, D. Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit. — In: St. Mahieu (ed.). *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*. Larcier, 2014, 429—461; *Wennerås*, P. Making Effective Use of Article 260 TFEU. — In: *András*, J., D. Kochenov. *The Enforcement of EU Law and Values*. OUP, Oxford, 2017, 79—98; *Radivojević*, Z., N., Raičević. Financial sanctions against Member States for infringement of EU law. *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, 171—191.

47 Или формално.

48 В този смисъл вж. също *Simon*, D. Sanctions pécuniaires. *Revue Europe*, 03/2011, p. 15.

49 Тази връзка се подчертава по-специално в заключението на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 48).

71. Хипотезата, при която държава членка не е приела каквито и да било мерки за транспониране и затова не е съобщила такива на Комисията в определения за това срок, съвпада с хипотезата по член 260, параграф 2 ДФЕС. И в двата случая⁵⁰ правното положение по принцип е ясно. Не съществува правна несигурност и следователно не е необходимо да има постановено (първо) съдебно решение с разяснения на Съда. За сметка на това въпросът за частичното, лошото или неправилното транспониране не е лесен, а точно напротив⁵¹.

72. В този контекст споделям мнението, че „не е необходимо разграничение между (не)пълно и (не)правилно транспониране на директивите“⁵².

73. Опитът да се направи разграничение между непълното и неправилното транспониране не само усложнява нещата, но и въвежда в заблуждение⁵³. Тъй като непълното транспониране по определение също е и неправилно⁵⁴. Освен това неправилното транспониране често се дължи на липсата на национални мерки за прилагане или отразяване на определени части на дадена директива. В повечето случаи на неправилно транспониране в съответното национално законодателство може да се установи липсата на повече или по-малко важни части от разпоредбите на дадена директива.

74. Важен довод за привържениците на идеята, че член 260, параграф 3 ДФЕС обхваща не само случаите на пълна липса на съобщаване, но и на частична липса на съобщаване и дори на неправилно транспониране на директива, е доводът за полезното действие: единствено най-широкото възможно тълкуване на член 260, параграф 3 ДФЕС би гарантирало, че тази разпоредба наистина е ефективно средство за гарантиране на навременното транспониране на директивите от страна на държавите членки.

75. Този довод може да бъде убедителен само доколкото изобщо е възможен, ако се основава на схващането, че член 260, параграф 3 ДФЕС има за цел да санкционира не неспазването на решение на Съда, а липсата на съобщаване на мерките за транспониране. Поради това съображенията, свързани с полезния ефект, според мен не биха могли да бъдат приети.

76. Комисията също счита, че „[а]ко 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 [ДФЕС] няма да се прилага“⁵⁵.

77. Въпреки че не искам да поставям под въпрос правомощието за преценка на Комисията в контекста на производството за установяване на неизпълнение, все пак отбелязвам, че Комисията, изглежда, се ръководи от субективните съображения на държавите членки. Производствата по член 258 ДФЕС⁵⁶ и по член 260 ДФЕС⁵⁷ се основават все пак на *обективната* констатация, че дадена държава членка не е изпълнила своите задължения.

50 А именно член 260, параграфи 2 и 3 ДФЕС.

51 В този смисъл вж. също Thiele, A. Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon — (K)ein Schritt nach vorn? Europarecht, 2010, 30—51, по-специално стр. 35.

52 Вж. заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, EU:C:2014:2441, т. 125—139). Вж. също заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 70).

53 В доктрината също се подчертава трудността да се направи разграничение между неправилно и непълно транспониране: вж. Wennerås, P. Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking? — Common Market Law Review, vol. 49, 2012, 145—176, по-специално стр. 167.

54 Вж. също Prete, L., op. cit., p. 273.

55 Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1, т. 19). Курсивът е мой.

56 Вж. решение от 1 февруари 2001 г., Комисия/Франция (C-333/99, EU:C:2001:73, т. 33).

57 Вж. решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 44).

78. Поради това не виждам как би могло да се приеме твърдението на Комисията, което всъщност въвежда субективен критерий с цел да внесе морален елемент в производството по член 260 ДФЕС⁵⁸. Освен това, следвайки логиката на Комисията, би било необходимо да се направи подробен анализ на въпроса дали дадена директива е транспонирана или не.

79. Остава тезата, че член 260, параграф 3 ДФЕС се отнася само до случаите на пълно бездействие на държава членка.

80. Такава теза, макар да не включва случаите, при които държава членка съобщава на Комисията като „мерки за транспониране“ мерки, които изобщо не са свързани с разпоредбите на подлежащата на транспониране директива⁵⁹, за мен не е убедителна. Всъщност такава „симулативно съобщаване“ представлява липса на съобщаване. Когато на пръв поглед и без разглеждане по същество това са мерки, които не са свързани с разпоредбите на директивата, не би било разумно да се говори за мерки за *транспониране* съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС⁶⁰. Ако при пръв прочит се окаже, че съобщените мерки изобщо не представляват транспониране, ще е налице е липса на съобщаване.

81. Следователно случаите, при които „е очевидно“, че предоставената на Комисията информация относно мерките за транспониране няма никаква връзка с разпоредбите на директивата, могат да се класифицира като случаи на „липса на съобщаване“ по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС⁶¹.

б) Приложение в конкретния случай

82. Въпросът, който сега се поставя, е дали в настоящия случай са изпълнени условията на член 260, параграф 3 ДФЕС, т.е. дали тази разпоредба се прилага по настоящото дело *ratione materiae*.

83. Според мен не.

84. Комисията иска от Съда „да наложи на Кралство Белгия на основание член 260, параграф 3 ДФЕС плащане на периодична имуществена санкция в размер на 54 639,36 [EUR] на ден, считано от датата на постановяване на решението по настоящото дело за неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките по транспониране на Директива [2014/61]“⁶².

85. Тази сума е постепенно намалена в хода на производството пред Съда, тъй като Кралство Белгия постепенно транспонира Директивата.

58 В това отношение бих искал да припомня мъдрите думи на генералния адвокат Roemer, който твърдо подчертава в заключението си по дело Комисия/Франция (7/71, EU:C:1971:107, стр. 1035), че в производството за установяване на нарушение „не става въпрос за вина, нито за морал, а просто за поправяне на едно правно положение“.

59 Именно в това отношение е насочена критиката срещу стеснителното тълкуване на член 260, параграф 3 ДФЕС. Вж. например *Materne*, T. La procédure en manquement d'État. Larcier, Bruxelles, 2012, р. 43, и *Van der Jeught*, St. L'action en manquement „renforcée“: sanctions pénales en cas de non-transposition des directives européennes. *Journal de droit européen*, 2011, 68—70, по-специално стр. 69.

60 В този смисъл вж. също *Maśnicki*, J. Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13. — *Europejski Przegląd Sądowy*, vol. 4, 2015, 16—23, по-специално стр. 20.

61 Тази констатация следва да позволи да се избегне положение, при което държава членка спазва задължението за съобщаване чрез съобщаването на национални мерки, които въобще не са свързани с разпоредбите на директива. В този смисъл вж. също *Van Rijn*, Th., *op. cit.*, р. 585.

62 Вж. точка 85 от исквата молба на Комисията.

86. Датата, към която се определя налагането на финансова санкция, е датата, на която фактите се разглеждат от Съда. Това е установена практика на Съда по член 260, параграф 2 ДФЕС⁶³, която според мен е изцяло приложима и към член 260, параграф 3 ДФЕС⁶⁴.

87. По време на съдебното заседание Комисията уведоми Съда, че счита, че все още има пропуски в транспонирането само за регион Брюксел-столица, които засягат само някои разпоредби, а именно определенията, съдържащи се в член 2, точки 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ и 11⁶⁸, член 4, параграф 5⁶⁹ и член 8⁷⁰ от Директива 2014/61. Предвид този напредък Комисията решава да намали коефициента на тежест на „1“ и иска от Съда да наложи на Кралство Белгия периодична имуществена санкция в размер на 6 071,04 EUR на ден.

88. Кралство Белгия не оспорва твърдените пропуски при транспонирането.

89. Освен това Кралство Белгия е съобщило на Комисията мерките за транспониране, които вече е приело. Комисията обаче твърди, че това правителство „не е изпълнило задължението си да съобщи за мерките за транспониране“ на Директива 2014/61.

90. Въз основа на току-що изведените от мен критерии и доколкото тази държава членка поэтапно е съобщавала на Комисията мерките за транспониране, не може да се счита, че Кралство Белгия не е изпълнило задължението си за съобщаване.

91. Поради това искането на Комисията по член 260, параграф 3 ДФЕС не може да бъде прието.

4. По финансовите санкции

92. Комисията иска от Съда да наложи на Кралство Белгия периодична имуществена в размер на 6 071,04 EUR на ден.

93. Макар да не смятам за нужно да се произнасям по изчисляването на точния размер на периодичната имуществена санкция по настоящото дело, тъй като считам, че в случая член 260, параграф 3 ДФЕС не е приложим, бих искал да направя две кратки общи бележки относно имуществените санкции, в случай че Съдът все пак стигне до заключението за приложимост на член 260, параграф 3 ДФЕС.

94. Целта на финансовите санкции е да накарат държавата членка да приведе правната си уредба в съответствие с правото на Съюза и да предотвратят по-нататъшни нарушения⁷¹. Тези санкции нямат морална, а прагматична цел.

63 Вж. решения от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 31), от 18 юли 2006 г., Комисия/Италия (C-119/04, EU:C:2006:489, т. 33), и от 17 октомври 2013 г., Комисия/Белгия (C-533/11, EU:C:2013:659, т. 64 и 74).

64 В този смисъл вж. също заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-28/12, EU:C:2015:43, т. 63).

65 „Физическа инфраструктура в сградата“.

66 „Физическа инфраструктура в сградата, подготвена за разполагането на високоскоростни мрежи“.

67 „Дейности по основен ремонт“.

68 „Точка за достъп“.

69 Който предвижда, че държавите членки изискват от мрежовите оператори да удовлетворяват разумните искания за огледи на място на конкретни елементи на тяхната физическа инфраструктура.

70 Който предвижда, че държавите членки гарантират, че всички новопостроени сгради и тези, в които се извършва основен ремонт, са оборудвани с физическа инфраструктура в сградата, подготвена за разполагането на високоскоростни мрежи и с точка за достъп.

71 Вж. също *Sikora*, A. Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wolters Kluwer, Varsovie, 2011, p. 91.

95. В самото начало следва да се отбележи, че *като цяло*⁷² принципите, разработени във връзка с член 260, параграф 2 ДФЕС, се прилагат и към член 260, параграф 3 ДФЕС⁷³. В това отношение моите две бележки са следните.

96. На първо място, тъй като член 260, параграф 3 ДФЕС също като член 260, параграф 2 ДФЕС има за цел да санкционира неспазването на решение на Съда, Комисията може да използва в случаите и по двата параграфа еднакъв метод за изчисляване на имуществените санкции⁷⁴. Във всеки случай Съдът не е обвързан от предложенията на Комисията нито по отношение на налагането на санкция⁷⁵, нито по отношение на метода си за изчисляването ѝ⁷⁶.

97. На второ място, възниква въпросът дали практиката на Съда във връзка с член 260, параграф 2 ДФЕС относно това дали Съдът може да наложи имуществена санкция, която не е била поискана от Комисията, може да бъде приложена съответно и към член 260, параграф 3 ДФЕС⁷⁷.

98. Според мен не.

99. Всъщност, за разлика от член 260, параграф 2 ДФЕС, в член 260, параграф 3 ДФЕС е включено важно допълнение: последната разпоредба гласи, че Съдът може да наложи на държавата членка имуществена санкция „в рамките на размера, определен от Комисията“⁷⁸. Въпреки че в член 260, параграф 3 ДФЕС е посочен не видът на имуществената санкция, която трябва да бъде наложена, а само нейният размер⁷⁹, тази формулировка оказва въздействие върху избора на имуществена санкция. За илюстрация на това мое съждение: Комисията иска налагането на дневна парична санкция в размер на 6 071,04 EUR. Ако Съдът реши да добави към периодичната имуществена санкция и еднократно платима сума, как би могъл да остане „в рамките на размера, определен от Комисията“? Чрез намаляване на периодичната имуществена санкция? Тъй като става въпрос за периодична имуществена санкция на ден и крайният ѝ размер за държава членка зависи от продължителността (продължаването) на нарушението, считано от (след) датата, определена от Съда в неговото решение, какво е ограничението на тази сума? Не е възможно да се определи.

100. Следователно разбирам текста „в рамките на размера, определен от Комисията“ в смисъл, че член 260, параграф 3 ДФЕС предоставя на Съда правомощието да налага имуществени санкции с обща забрана за налагане на по-тежка санкция⁸⁰.

72 Както ще разкрия по-нататък, едно от изключенията би могло да се отнася до настоящото дело.

73 В този смисъл вж. също *Peers*, S. Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon. — *European Law Review*, vol. 18, 2012, 33–64, по-специално стр. 45.

74 В този смисъл вж. също заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Полша (C-320/13, EU:C:2014:2441, т. 146 и сл.) и заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисията/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 73).

75 Съдът преценява по всяко дело финансовите санкции, които следва да определи, с оглед на обстоятелствата в конкретния случай: вж. решение от 11 декември 2012 г., Комисия/Испания (C-610/10, EU:C:2012:781, т. 115).

76 Предложенията на Комисията не могат да обвържат Съда и представляват само полезна отправна точка. По същия начин насоки като съдържащите се в съобщенията на Комисията не обвързват Съда, но допринасят за гарантиране на прозрачността, на предвидимостта и на правната сигурност в дейността на Комисията: вж. решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 41).

77 Добре известно е, че Съдът е постановил, че целесъобразността на налагането на имуществена санкция и изборът на санкция, която е най-подходяща за обстоятелствата по случая, биха могли да бъдат оценени единствено в светлината на констатациите, направени от Съда в решението, което трябва да бъде постановено по член 260, параграф 2 ДФЕС, и следователно излизат извън политическата сфера; вж. решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 90 и 91).

78 Курсивът е мой.

79 Вж. заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Испания (член 260, параграф 3 ДФЕС — Жилищни кредити) (C-569/17, EU:C:2019:271, т. 77).

80 В този смисъл вж. също *Prete*, L., *op. cit.*, p. 282, и *Póltorak*, N., In: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (ed.). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III, Wolters Kluwer, Varsovie, 2012, Art. 223–358, точка 260.7.

V. По съдебните разноси

101. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноси. Тъй като Комисията и Кралство Белгия са загубили съответно по едно от предявените основания, всеки от тях следва да понесе направените от него съдебни разноси.

102. На основание член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда германското, естонското, ирландското, испанското, френското, италианското, литовското, унгарското, австрийското и румънското правителство понасят направените от тях съдебни разноси.

VI. Заключение

103. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното:

- „1) Като не е приело в определения срок всички необходими закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобрази с Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, или при всички положения като не е съобщило тези разпоредби на Европейската комисия, Кралство Белгия не е изпълнило задълженията си по член 13 от посочената директива.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Комисията и Кралство Белгия понасят направените от всеки от тях съдебни разноси.
- 4) Германското, естонското, ирландското, испанското, френското, италианското, литовското, унгарското, австрийското и румънското правителство понасят направените от тях съдебни разноси“.