



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

16 юли 2020 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Предотвратяване на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма — Директива (ЕС) 2015/849 — Липса на транспониране и/или на съобщаване на транспониращите мерки — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Искане за осъждане да се заплати еднократна сума“

По дело C-550/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС и член 260, параграф 3 ДФЕС на 27 август 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват T. Scharf, L. Flynn и G. von Rintelen, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Ирландия, за която се явяват G. Hodge, M. Browne и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от G. Gilmore, BL, и P. McGarry, SC,

ответник,

подпомагана от:

Република Естония, за която се явява N. Grünberg, в качеството на представител,

Френската република, за която се явяват A.-L. Desjonquères, B. Fodda и J.-L. Carré, в качеството на представители,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, председатели на състави, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (докладчик), A. Kumin, N. Jääskinen и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

* Език на производството: английски.

секретар: М. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 декември 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 март 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

- да установи, че като не е приела най-късно до 26 юни 2017 г. всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 2015 г., стр. 73), или при всички положения, като не е съобщила на Комисията тези разпоредби, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67 от Директива 2015/849,
- за неизпълнението на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на тази директива да наложи на посочената държава членка в съответствие с разпоредбите на член 260, параграф 3 ДФЕС периодична имуществена санкция в размер на 17 190,60 EUR, считано от датата на обявяване на настоящото решение,
- в съответствие с разпоредбите на член 260, параграф 3 ДФЕС да наложи на посочената държава членка санкция под формата на еднократно платима сума, определена въз основа на дневен размер от 4 701,20 EUR, умножен по броя на дните на нарушението, но не по-малка от 1 685 000 EUR, и
- да осъди Ирландия да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

2 Съгласно член 1, параграфи 1 и 2 от Директива 2015/849:

„1. Целта на настоящата директива е предотвратяване използването на финансовата система на Съюза за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

2. Държавите членки гарантират, че изпирането на пари и финансирането на тероризъм са забранени“.

3 Член 67 от тази директива предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законите, подзаконовите и административните разпоредби, които са необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 26 юни 2017 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези мерки.

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

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното право, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива“.

- 4 Директива 2015/849 е изменена с Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2015/849 и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 2018 г., стр. 43). Директива 2018/843 влиза в сила на 9 юли 2018 г.

- 5 Съгласно член 1, точка 42 от посочената директива:

„Директива (ЕС) 2015/849 се изменя, както следва:

[...]

42) В член 67 параграф 1 се заменя със следното:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, които са необходими, за да се съобразят с настоящата директива, най-късно до 26 юни 2017 г.

Държавите членки прилагат член 12, параграф 3, считано от 10 юли 2020 г.

Държавите членки създават централните регистри [...], посочени в член 30, до 10 януари 2020 г., регистрите, посочени в член 31, до 10 март 2020 г., и централизираните автоматизирани механизми, посочени в член 32а, до 10 септември 2020 г.

Комисията осигурява взаимното свързване на регистрите, посочени в членове 30 и 31, в сътрудничество с държавите членки, до 10 март 2021 г.

Държавите членки незабавно съобщават на Комисията текста на разпоредбите, посочени в настоящия параграф.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, 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“.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 6 На 23 февруари 2017 г. Ирландия съобщава като транспонираща Директива 2015/849 мярка European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate entities) Regulations 2016 (Наредба от 2016 г. за прилагане на правото на Европейския съюз (Борба с изпирането на пари: действителни собственици на дружествата). Тъй като според Комисията с тази мярка се транспонира само член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849, а Ирландия не ѝ е съобщила за наличието на други мерки, приети за съобразяване с тази директива, на 19 юли 2017 г. тази институция изпраща официално уведомително писмо до посочената държава членка.

- 7 Отговорът на Ирландия от 13 септември 2017 г. показва, че към тази дата тече процедура по приемане на мерки за транспониране на посочената директива. Не е представен обаче никакъв проект на законодателен акт, който да урежда доверителната собственост и структурите за колективно управление на активите.
- 8 Тъй като счита, че Директива 2015/849 не е напълно транспонирана, на 8 март 2018 г. Комисията изпраща на Ирландия мотивирано становище, с което я приканва в двумесечен срок от получаването му да предприеме мерките, необходими за да се съобрази с изискванията на тази директива.
- 9 Ирландия отговаря на посоченото становище с писмо от 4 май 2018 г., като уведомява Комисията, че е изготвен проект на акт, който ще въведе Директива 2015/849 в националното законодателство и който ирландските власти ще приемат с предимство. Парламентарното обсъждане на вече публикувания и изпратен на Комисията проектотекст е трябвало да започне през май 2018 г.
- 10 Понеже смята, че Ирландия не е приела и съобщила националните мерки, необходими за да осигури транспонирането на Директива 2015/849, Комисията предявява настоящия иск, като моли Съда да установи твърдяното неизпълнение на задължения и да наложи на тази държава членка не само санкция под формата на еднократно платима сума, но и подневна периодична имуществена санкция.
- 11 В съдебното заседание, проведено на 10 декември 2019 г., Комисията уведомява Съда, че оттегля частично иска си и вече не иска да бъде наложена подневна периодична имуществена санкция, тъй като това искане е останало без предмет след пълното транспониране на Директива 2015/849 в ирландското право. Същевременно тя уточнява, че еднократно платимата сума, за която се отнася в случая осъдителното ѝ искане, възлиза на 2 766 992 EUR и обхваща периода от 27 юни 2017 г. до 2 декември 2019 г.
- 12 С решения на председателя на Съда от 12 и 11 февруари 2019 г. Република Естония и Френската република съответно са допуснати да встъпят в подкрепа на Ирландия.

По иска

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

- 13 Според Комисията, като не е приела най-късно до 26 юни 2017 г. всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2015/849, или при всички положения, като не ѝ е съобщила тези разпоредби, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67 от тази директива.
- 14 Всъщност към датата на предявяване на настоящия иск извън информацията относно мерките, приети за транспониране на член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849, Комисията не получила от Ирландия никакви други данни, даващи основание да се приеме, че тази директива е транспонирана в ирландското право.
- 15 Що се отнася до твърдените национални мерки за транспониране на Директива 2015/849, които са съобщени след подаването на исковата молба и които Ирландия посочва в писмената си защита, Комисията признава, че със съобщените на 29 ноември 2018 г. редица мерки за транспониране на тази директива Ирландия всъщност я е транспонирала в голяма степен. Към

датата на подаване на писмената реплика обаче продължавали да съществуват пропуски, що се отнася до член 30, параграф 1, втора алинея и параграфи 2 и 7, член 31, параграфи 1—3 и параграф 7, член 47, параграфи 2 и 3, член 48, параграфи 5—9, член 61, параграф 3 и член 62, параграф 2 от посочената директива.

- 16 Освен това Комисията отхвърля довода, че Директива 2015/849 била просто актуализация, придружена с изменения, на вече транспонираната в ирландското право Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм (ОВ L 309, 2005 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 214). Директива 2015/849 значително доразвивала правилата на Съюза относно борбата с изпирането на пари в сравнение с Директива 2005/60, тъй като в частност определяла по-широко приложно поле на тези правила, като разширявала в много отношения понятието „задължени субекти“, за които се прилагат въпросните правила. Тя изрично предвиждала включването на данъчните престъпления в списъка на основните престъпления в областта на изпирането на пари и разширявала определението на понятието „видни политически личности“, за да обхване с него и гражданите на съответната държава. Тази директива била резултат от актуализацията на регулаторната рамка в областта на изпирането на пари и отразявала този контекст. Освен това в нито един момент от досъдебната процедура Ирландия не съобщила каквато и да било национална мярка за транспониране на Директива 2005/60 във връзка с транспонирането на Директива 2015/849, нито пък представила таблица на съответствието, от която да личи релевантността на такива национални мерки и която да обяснява връзката между същите и разпоредбите на тази директива.
- 17 В това отношение Комисията припомня, че съгласно постоянната практика на Съда, от една страна, държавите членки следва да приемат конкретен акт за транспониране, когато дадена директива изрично ги задължава — както Директива 2015/849 в член 67 — да я посочат в текста на разпоредбите, необходими за нейното въвеждане, или при официалното им публикуване. От друга страна, разпоредбите на директивите трябва да се въвеждат чрез актове, които се ползват с неоспорима задължителна сила и са в необходимата степен конкретни, точни и ясни, за да се спази изискването за правна сигурност, което налага, ако съответната директива цели да създаде права за частноправните субекти, правоимащите лица да могат да се запознаят с правата си в пълния им обем. В случая обаче към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище от 8 март 2018 г., тези изисквания не били спазени.
- 18 Ирландия счита, че искът на Комисията следва да се отхвърли, тъй като, считано от 29 ноември 2018 г., е изпълнила задълженията, предвидени в член 67 от Директива 2015/849. В този смисъл тя уточнява, че с влизането в сила на 26 ноември 2018 г. на Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 (Закон от 2018 г. за наказателното правосъдие (изпиране на пари и финансиране на тероризма) (изменение), наричан по-нататък „Законът от 2018 г.“) и с приемането на Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 (Наредба от 2018 г. за прилагане на Закона от 2010 г. за наказателното правосъдие (изпиране на пари и финансиране на тероризма) (член 25) (нормативно определена категория задължени субекти), напълно е транспонирила Директива 2015/849.
- 19 Ирландия все пак изтъква, че Директива 2015/849 само актуализира в голяма степен, с изменения, разпоредбите на третата директива относно изпирането на пари, а именно Директива 2005/60. Първите три директиви относно изпирането на пари обаче били транспонирани с вече действащото ирландско законодателство, а именно Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Закон от 2010 г. за наказателното правосъдие (изпиране на пари и финансиране на тероризма), наричан по-нататък „Законът от 2010 г.“). Последният покривал голяма част от основните изисквания на Директива 2015/849, така че дори без законодателните изменения, въведени със Закона от 2018 г., Законът от 2010 г.

вече съдържа 122 члена, от които 85 относно задължените субекти и техните задължения. Значителният брой вече действащи транспониращи мерки във връзка с поредицата от директиви относно изпирането на пари не бил обаче отчетен в исквата молба.

- 20 На 23 февруари 2017 г. Ирландия съобщила на Комисията и за Наредбата от 2016 г., посочена в точка 6 от настоящото решение. Тази наредба изпълнявала предписанието на Директива 2015/849 да се задължат предприятията и другите правни субекти, установени в съответната държава членка, да получават и разполагат с подходяща, точна и актуална информация относно действителните собственици. Въведените с посочената наредба разпоредби съответно били важна мярка за транспониране на тази директива.
- 21 Към тези мерки се добавял и Законът от 2018 г., изменящ Закона от 2010 г. Ирландия твърди, че във връзка с приемането на Закона от 2018 г. е била нужна по-дълга процедура по транспониране, за да се гарантира ефективността на разпоредбите на Директива 2015/849, че е дала предимство на приемането на проектозакона за транспониране на тази директива и че към момента, когато Комисията е предявила настоящия иск, това предложение вече е било в напреднал стадий на законодателната процедура.
- 22 Ирландия добавя, че известен брой разпоредби на Директива 2015/849 не изискват никаква транспонираща мярка.
- 23 Следователно Ирландия признава, че някои разпоредби на Директива 2015/849 не са транспонирани до влизането в сила на 26 ноември 2018 г. на Закона от 2018 г., но същевременно, от една страна, счита, че не може да се поддържа, както прави Комисията, че към датата на предявяване на настоящия иск по-голямата част от тази директива не е била транспонирана в ирландското право, и от друга страна, твърди, че е уведомила Комисията за частичното транспониране на посочената директива преди изтичането на срока, предвиден в член 67, параграф 1.
- 24 Що се отнася до пропуските при транспонирането на Директива 2015/849, за които се твърди, че продължават да съществуват след влизането в сила на 26 ноември 2018 г. на Закона от 2018 г., Ирландия изтъква, що се отнася до разпоредбите на член 30, параграф 1, втора алинея и параграфи 2 и 7, както и на член 31, параграфи 1—3 и 7 от тази директива, че според нея срокът за тяхното транспониране е удължен поради изменението на член 67, параграф 1 от посочената директива с Директива 2018/843. Така или иначе някои от тези разпоредби вече били транспонирани изцяло или частично в националното право със Закона от 2010 г.
- 25 По отношение на член 47, параграф 2 от Директива 2015/849 тази държава членка поддържа, че Законът от 2018 г. въвежда разпоредби относно регистрацията на бюрата за осребряване на чекове, но че тъй като на нейна територия не е било регистрирано нито едно такова бюро, не е било сметено за необходимо да се въвежда изискване за подходящност и благонадеждност, което да е специфично за бюрата за осребряване на чекове.
- 26 Що се отнася до член 47, параграф 3 от Директива 2015/849, Ирландия припомня, че в изпратената със Закона от 2018 г. таблица на съответствието е посочила обстоятелството, че съответните съсловни организации проверяват членовете си дали са осъждани. Всъщност, що се отнася до посочените в тази разпоредба субекти, било установено, че всички одитори, нотариуси и други лица, упражняващи юридическа дейност на свободна практика, трябва да членуват в съответните съсловни организации и в това си качество да бъдат проверявани дали са осъждани. Следователно било осигурено спазването на задълженията, произтичащи от член 47, параграф 3 от тази директива.

- 27 Във връзка с член 48, параграфи 5—9 от Директива 2015/849 Ирландия поддържа, че тези разпоредби не изискват налагането на особени задължения в специални нормативни разпоредби. Ако се приеме, че такива задължения произтичат от параграфи 5—8 от този член, те според Ирландия са допълващи и второстепенни спрямо установените в член 63 от Закона от 2010 г. общи функции на компетентните органи. Тъй като били факултативни по естеството си, разпоредбите на член 48, параграф 9 от тази директива не изисквали отделна транспонираща мярка.
- 28 Що се отнася до член 61, параграф 3 от Директива 2015/849, Ирландия твърди, че член 54 от Закона от 2010 г., изменен с член 26 от Закона от 2018 г., съдържа задължения за лицата, посочени в тази разпоредба. Защитата на посочените от Комисията в писмената ѝ реплика податели на сигнали за нарушения от своя страна се урежда от съществуващото национално законодателство, а именно Protected Disclosures Act 2014 (Закон от 2014 г. за защитата при докладването на нарушения).
- 29 По отношение на член 62, параграф 2 от Директива 2015/849 тази държава членка поддържа, че транспонирането му се осигурява със съществуващата правна уредба, след като именно Централната банка на Ирландия е тази, която на основание на Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010“) (Изисквания за годност и благонадеждност (кодекс по член 50 от Закона от 2010 г. за реформата на Централната банка), приет от тази банка през 2014 г., налага административни наказания.

Съображения на Съда

- 30 Съгласно постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не се вземат предвид от Съда (решения от 30 януари 2002 г., Комисия/Гърция, C-103/00, EU:C:2002:60, т. 23, от 18 октомври 2018 г., Комисия/Румъния, C-301/17, непубликувано, EU:C:2010:846, т. 42 и от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 23).
- 31 Освен това Съдът многократно е посочвал, че държавите членки трябва при всички положения да приемат конкретен акт за транспониране на дадена директива, ако тази директива изрично предвижда задължение за тях да я посочат в текста на разпоредбите, с които тя се транспонира, или при официалното публикуване на въпросните разпоредби (вж. в този смисъл решения от 27 ноември 1997 г., Комисия/Германия, C-137/96, EU:C:1997:566, т. 8, от 18 декември 1997 г., Комисия/Испания, C-360/95, EU:C:1997:624, т. 13 и от 11 юни 2015 г., Комисия/Полша, C-29/14, EU:C:2015:379, т. 49).
- 32 В случая Комисията изпраща на Ирландия мотивирано становище на 8 март 2018 г., така че определеният в него двумесечен срок изтича на 8 май 2018 г. Ето защо наличието на твърдяното неизпълнение на задължения следва да се прецени с оглед на действащото именно към тази дата вътрешно законодателство (вж. по аналогия решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 33 В това отношение, от една страна, от отговора на Ирландия от 4 май 2018 г. следва, че към тази дата, независимо от приемането на национална мярка, транспонираща член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849, липсва пълно транспониране на тази директива в националното право. Не се оспорва, че това положение съществува и към 8 май 2018 г., след

като мерките, които дори според Ирландия са били необходими, за да се осигури пълното транспониране на посочената директива, са били съобщени на Комисията едва на 29 ноември 2018 г.

- 34 От друга страна, безспорно е, че извън мярката, транспонираща член 30, параграф 1, първа алинея от Директива 2015/849, другите национални мерки, които според Ирландия фактически осигуряват частично транспониране на тази директива към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 8 март 2018 г., не само не са били съответно съобщени на Комисията, но и в разрез с предписанията на разпоредбата на член 67 от Директива 2015/849 не съдържат никакво позоваване на тази директива.
- 35 От това следва, че въпросните мерки не могат да се считат за конкретен транспониращ акт по смисъла на съдебната практика, посочена в точка 31 от настоящото решение.
- 36 По-нататък, достатъчно е да се констатира, че мерките, съобщени на 29 ноември 2018 г., както и на 30 януари, 27 март, 27 ноември и 3 декември 2019 г., са приети и са влезли в сила много след изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 8 март 2018 г., така че във всички случаи не може да се вземат предвид за целите на преценката дали при изтичането на този срок е налице твърдяното неизпълнение на задължения.
- 37 Поради това следва да се заключи, че към момента на изтичането на срока, определен в посоченото мотивирано становище, Ирландия нито е приела всички необходими мерки, за да осигури транспонирането на Директива 2015/849, нито съответно е съобщила на Комисията тези мерки.
- 38 Ето защо следва да се констатира, че като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище от 8 март 2018 г. срок всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива 2015/849, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67 от тази директива.

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС

Относно прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС

– Доводи на страните

- 39 Според Комисията член 260, параграф 3 ДФЕС е въведен с Договора от Лисабон, за да се укрепи установеният по-рано с Договора от Маастрихт санкционен механизъм. Поради новаторския характер на въпросната разпоредба и необходимостта от запазване на прозрачността и правната сигурност тази институция приема съобщение, озаглавено „Прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС“ (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1; наричано по-нататък „съобщението от 2011 г.“).
- 40 Целта на разпоредбата била да създаде по-силен стимул за държавите членки да транспонират директивите в предвидените от законодателя на Съюза срокове и да гарантира прилагането на законодателството на Съюза.
- 41 Комисията счита, че член 260, параграф 3 ДФЕС е приложим както в случаите, когато изобщо липсва съобщаване на мерки за транспониране на директива, така и в случаите на частично съобщаване на такива мерки.

- 42 Освен това според тази институция, щом като в член 260, параграф 3 ДФЕС се говори за неизпълнение на задължението на държава членка да съобщи за „мерките за транспониране на директива“, тази разпоредба е приложима не само когато не са съобщени националните мерки за транспониране на директива, но и когато такива мерки не са приети. Чисто формалистичното тълкуване на посочената разпоредба в смисъл, че тя има за цел да осигури само действителното съобщаване на националните мерки, не гарантирало правилно транспониране на всички задължения, произтичащи от въпросната директива, и лишавало задължението за транспониране на директивите в националното право от всякакво полезно действие.
- 43 В случая Ирландия трябвало да бъде санкционирана именно за това, че не е приела и обнародвала и съответно съобщила на Комисията всички правни разпоредби, необходими за транспонирането на Директива 2015/849 в националното право.
- 44 Що се отнася до доводите, с които Ирландия оспорва приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС в случая, Комисията отбелязва най-напред, че тази разпоредба има специфично приложно поле и не е замислена като изключение от някакво общо правило, поради което не изисква буквално тълкуване. Своевременното транспониране на директивите в националното право било от основно значение и посочената разпоредба имала за цел именно да осигури спазването на срока за транспонирането им.
- 45 По-нататък Комисията поддържа, че понятията „пълно транспониране“, от една страна, и „правилно транспониране“, от друга, са ясно разграничими едно от друго. Това, че Комисията е установила наличието на пропуски при транспонирането на директива в националното право по никакъв начин не означавало, че тя е осъществила контрол за съответствие с тази директива на съществуващите национални разпоредби. Това важало в още по-голяма степен за случаи като разглеждания, когато държавата членка, която не е изпълнила задълженията си, сама признавала, че транспонирането на съответната директива в националното ѝ право все още е само частично. Освен това предвид целта на член 260, параграф 3 ДФЕС, уточнена от Съда в решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 23), приложното поле на тази разпоредба не се свеждало само до случаите на пълна липса на транспониране.
- 46 Освен това Комисията отхвърля довода, че като предлага финансови санкции, е действала в случая несъразмерно и не е изпълнила изискванията, произтичащи от задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 4, параграф 3 ДЕС. В това отношение тя подчертава, че никога не е твърдяла, че Ирландия е действала недобросъвестно и не е сътрудничила лоялно. Освен това не следвало приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС да се разглежда в светлината на добросъвестността на съответната държава членка, тъй като е безспорно, че Ирландия е забавила приемането на основния национален акт, с който е избрала да приведе в действие по-голямата част от разпоредбите на Директива 2015/849, а именно Закона от 2018 г. Този подход се налагал с още по-голяма сила, тъй като самата цел на член 260, параграф 3 ДФЕС е да подтикне държавите членки своевременно да транспонират всички разпоредби на дадена директива. Нямало основание за опасения, че държавите членки ще предпочетат да спазят срока за транспониране на директивите в ущърб на качеството на същото, тъй като законодателят на Съюза е предвидил срокове, които да гарантират качествено транспониране, и е взел предвид тези параметри при избора на определената в директивите дата на транспониране. Освен това Съдът постановил, че ако срокът за въвеждане на дадена директива се окаже твърде кратък, единствената съвместима с правото на Съюза възможност за съответната държава членка е да предприеме необходимите стъпки, за да издейства от компетентната институция евентуално продължаване на този срок.

- 47 Накрая Комисията добавя, че решението ѝ систематично да иска налагането на финансова санкция на основание на тази разпоредба не бива да се разбира като пропуск от нейна страна да упражни правото си на преценка. Всъщност в точка 16 от съобщението от 2011 г. тя изрично отчела факта, че посочената разпоредба ѝ предоставя широка свобода на действие, аналогична на свободата на преценка дали да започне или не процедура за установяване на нарушение по смисъла на член 258 ДФЕС. Именно при упражняването на тази свобода на действие взела принципното политическо решение да използва предвидения в член 260, параграф 3 ДФЕС инструмент във всички обхванати от тази разпоредба случаи на неизпълнение на задължения. Комисията не изключва появата на особени случаи, при които може да ѝ се стори неуместно да иска налагането на санкции на основание на посочената разпоредба, но уточнява, че настоящият случай не е такъв.
- 48 В това отношение Комисията оспорва довода на Ирландия и на встъпилите държави членки, че обосновава искането си за налагане на имуществена санкция на една държава членка с поведението на други държави членки. Напротив, чрез прилагания изчислителен метод тя предлагала подходящи за съответните нарушения санкции и фактът, че е установила обща рамка, позволяваща ѝ да прилага по недискриминационен начин метода си във всеки отделен случай, не опровергавал този извод.
- 49 Ирландия признава, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище, е транспонирила само частично Директива 2015/849, но оспорва прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС в случая.
- 50 В подкрепа на становището си тази държава членка поддържа по-специално че, считано от 29 ноември 2018 г., напълно е транспонирила Директива 2015/849, докато според Комисията пълното транспониране на тази директива в ирландското право става факт едва на 3 декември 2019 г. Доводите на Комисията във връзка с периода след 29 ноември 2018 г. се основавали на качествен анализ на транспонирането на посочената директива, което показвало, че е трудно да се направи разграничение между „пълното транспониране“ на дадена директива и нейното „неправилно транспониране“. В такъв случай държавата членка нямало как да разбере попада ли дадено неизпълнение на задължения в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС и ако да, през кой период това неизпълнение е продължило. Дори в случая да се предположи, че след 26 ноември 2018 г. все още е имало пропуски при транспонирането на Директива 2015/849 — което Ирландия оспорва — тези пропуски се дължали на неправилно тълкуване от нейна страна на някои от задълженията ѝ, на недоглеждане или на неправилно попълнена таблица на съответствието. Да се използва обаче, както прави Комисията, член 260, параграф 3 ДФЕС, за да се санкционират евентуални незначителни слабости в преценката *prima facie* на задълженията на Ирландия, било в противоречие с целта на тази разпоредба.
- 51 Ирландия твърди също, че приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС трябва да се преценява във всеки отделен случай и като се отчита добросъвестността на съответната държава членка. Тъй като правомощието, което е предоставено на Комисията с тази разпоредба, е дискреционно по естеството си, следва да се заключи, че общата политика на Комисията, описана в Съобщение на Комисията, Право на [Съюза]: по-добри резултати чрез по-добро прилагане (ОВ С 18, 2017 г., стр. 10) и състояща се в това систематично да иска налагането на периодични имуществени санкции и еднократно платими суми, не е в съответствие с целта на посочената разпоредба. Нещо повече, тази политика не позволявала да се отчетат добросъвестните усилия на държавите членки. В случая Комисията била уведомена за напредъка в транспонирането на Директива 2015/849 и за графика, изготвен за приемането на транспониращите тази директива мерки. При това положение налагането на санкция под формата на еднократно платима сума вероятно не би позволило да се постигне възпиращ ефект, като например посочената от Комисията защита на „общите интереси, преследвани със законодателството на Съюза“, а напротив, би могло да насърчи държавите членки, в стремежа им своевременно да транспонират директивите, да занижат качеството на транспонирането.

Поради това следваният от Комисията подход бил в разрез с принципа на пропорционалност, закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС. Този подход не бил съвместим и със задължението за лоялно сътрудничество, което Комисията има по силата на член 4, параграф 3 ДЕС. Решението на Комисията да иска систематично заплащането на еднократна сума, без да мотивира това искане във всеки отделен случай, впрочем противоречало на практиката на Съда, според която налагането на санкция под формата на еднократно платима сума не трябва да е автоматично, а да зависи от конкретните обстоятелства. В случая обаче целта на Комисията била Ирландия да послужи като пример за наизидание, който да накара в бъдеще другите държави членки да спазват предвидените в директивите срокове за транспониране. Това било несправедливо и неоправдано. Поведението на Комисията се основавало и на предположението, че държавите членки се опитват да забавят транспонирането на директивите, което на практика означавало да се презумира недобросъвестността на държавите членки. Подобна презумпция обаче била в разрез с предвиденото в член 4, параграф 3 ДЕС задължение за лоялно сътрудничество.

- 52 Република Естония и Френската република изтъкват в частност, че настоящото дело показва колко трудно е за дадена държава членка да направи разграничение между непълното транспониране на дадена директива и нейното неправилно транспониране. Държавите членки съответно се намирали в изключително трудно положение, тъй като, ако се следвал застъпваният от Комисията подход, те никога нямало да могат да са сигурни, че тази институция не възнамерява да им наложи имуществена санкция.
- 53 Освен това според тези встъпили страни член 260, параграф 3 ДФЕС не е приложим в случая, тъй като Комисията не е мотивирала подробно решението си да поиска налагането на санкция под формата на еднократно платима сума. Както обаче следва от практиката на Съда в тази област, подобно решение трябвало да бъде конкретно обосновано с оглед на обстоятелствата по съответното дело. Комисията не можела просто по принцип да използва предвидения в член 260, параграф 3 ДФЕС инструмент, без да наруши тази разпоредба. Освен това бил нужен подробен анализ на конкретните обстоятелства от страна на Комисията, тъй като те са необходими, за да се определи естеството на имуществената санкция, която би принудила съответната държава членка да преустанови разглежданото неизпълнение на задължения, и за да се посочи сума, която да е подходяща с оглед на конкретния случай, както се изисква в практиката на Съда.

– *Съображения на Съда*

- 54 Следва да се припомни, че съгласно член 260, параграф 3, първа алинея ДФЕС, когато сезира Съда с иск по силата на член 258, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, Комисията може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според тази институция е съобразена с обстоятелствата. Съгласно член 260, параграф 3, втора алинея ДФЕС, ако установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, Съдът може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция в рамките на размера, определен от Комисията, като задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда.
- 55 Що се отнася до обхвата на член 260, параграф 3 ДФЕС, Съдът е постановил, че тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, който, от една страна, позволява да бъдат гарантирани както прерогативите на Комисията за осигуряване на ефективно прилагане на правото на Съюза, така и правото на защита и процесуалните възможности на държавите членки по член 258 ДФЕС във връзка с член 260, параграф 2 ДФЕС, и от друга страна, дава възможност на Съда да упражни съдебните си функции и в рамките на едно производство да прецени дали държавата членка е

изпълнила задълженията си за съобщаване на мерките за транспониране на съответната директива и каква е тежестта на евентуално установеното в това отношение неизпълнение на задължения, като наложи най-подходящата с оглед на обстоятелствата по случая имуществена санкция (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 58).

- 56 В този контекст Съдът е тълкувал израза „задължението [...] да съобщи за мерките за транспониране“, съдържащ се в член 260, параграф 3 ДФЕС, в смисъл на задължението на държавите членки да предоставят достатъчно ясна и точна информация за мерките за транспониране на директивите. За да изпълнят изискването за правна сигурност и за да гарантират пълното транспониране на разпоредбите от директивите на цялата си територия, държавите членки са длъжни да посочат за всяка от разпоредбите на съответната директива с коя национална разпоредба или с кои национални разпоредби е транспонирана. Въз основа на съобщената информация и евентуално на приложената към нея таблица на съответствието Комисията следва да провери дали няма транспониращи мерки, които явно липсват или не обхващат цялата територия на съответната държава членка, за да поиска налагането на съответната държава членка на предвидената в споменатата разпоредба имуществена санкция, като в хода на производството по член 260, параграф 3 ДФЕС Съдът не следва да установява дали съобщените на Комисията национални мерки гарантират правилно транспониране на разпоредбите на разглежданата директива (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 59).
- 57 След като, видно от точки 37 и 38 от настоящото решение, е установено, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 8 март 2018 г., Ирландия не е съобщила на Комисията всички мерки за транспониране на Директива 2015/849 по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС, така установеното неизпълнение на задължения попада в приложното поле на тази разпоредба.
- 58 Що се отнася до въпроса дали, както твърдят Ирландия и встъпилите в нейна подкрепа държави членки, Комисията трябва да мотивира във всеки отделен случай решението си да поиска имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, или тази институция може да направи това, без да излага мотиви, във всички случаи, попадащи в приложното поле на тази разпоредба, следва да се припомни, че Комисията разполага, в качеството си на пазителка на Договорите по силата на член 17, параграф 1, второ изречение ДЕС, с дискреционна власт да приеме такова решение.
- 59 Всъщност прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС не бива да се разглежда изолирано, а трябва да бъде свързано с образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС. Доколкото обаче искането за налагане на имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС е само акцесорно за производството по установяване на неизпълнение на задължения и трябва да осигури ефективността му и доколкото Комисията разполага с право на преценка дали е целесъобразно да образува такова производство, върху която Съдът не може да упражнява съдебен контрол (вж. в този смисъл решения от 14 февруари 1989 г., *Star Fruit*/Комисия, 247/87, EU:C:1989:58, т. 11, от 6 юли 2000 г., Комисия/Белгия, C-236/99, EU:C:2000:374, т. 28 и от 26 юни 2001 г., Комисия/Португалия, C-70/99, EU:C:2001:355, т. 17), предпоставките за прилагането на тази разпоредба не може да са по-ограничителни от тези за прилагането на член 258 ДФЕС.
- 60 Освен това е важно да се отбележи, че съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС единствено Съдът е компетентен да налага имуществени санкции на държавите членки. Когато постановява такова решение след обсъждане при условията на състезателност, Съдът трябва да го мотивира. Следователно неизлагането на мотиви от страна на Комисията за решението ѝ да поиска от Съда да приложи член 260, параграф 3 ДФЕС не засяга процесуалните гаранции на съответната държава членка.

- 61 Следва да се добави, че обстоятелството, че Комисията не трябва да мотивира във всеки отделен случай решението си да поиска имуществена санкция на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, не освобождава тази институция от задължението да мотивира естеството и размера на исканата имуществена санкция, като в това отношение вземе предвид насоките, които е приела, например в своите съобщения, и които, макар да не обвързват Съда, допринасят за гарантирането на прозрачността, на предвидимостта и на правната сигурност в дейността ѝ (вж. по аналогия с член 260, параграф 2 ДФЕС решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция, C-270/11, EU:C:2013:339, т. 41 и цитираната съдебна практика).
- 62 Това изискване за мотивиране на естеството и размера на исканата имуществена санкция е особено важно, предвид факта че, за разлика от параграф 2 от член 260 ДФЕС, параграф 3 от този член, предвижда, че в производствата по тази разпоредба Съдът разполага само с ограничено право на преценка, тъй като, ако установи неизпълнение, той е обвързан от предложенията на Комисията, що се отнася до естеството на имуществената санкция, която може да наложи, и пределния ѝ размер.
- 63 Всъщност при приемането на член 260, параграф 3 ДФЕС не само се предвижда, че Комисията трябва да определи „размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция“ за съответната държава членка, но и се уточнява, че Съдът може да наложи имуществена санкция единствено „в рамките на размера, определен“ от Комисията. Така се установява пряка връзка между санкцията, която иска Комисията, и тази, която може да наложи Съдът на основание на тази разпоредба.
- 64 Доводът, че налагането на санкция под формата на еднократно платима сума не бива съгласно практиката на Съда (вж. по-специално решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция, C-121/07, EU:C:2008:695, т. 63) да е автоматично, също няма отношение към правомощието на Комисията да образува производство съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС във всички случаи, в които счита, че неизпълнението на задължения попада в приложното поле на тази разпоредба. Всъщност тази съдебна практика се отнася до преценката на основателността на иска, с който Комисията цели да издейства от Съда „осъдително решение“ за заплащане на имуществена санкция, а не до целесъобразността да се предяви такъв иск.
- 65 Що се отнася до довода на Ирландия, че с иска си Комисията целяла да направи от нея и Румъния пример за назидание, за да подтикне другите държави членки да спазват определените в директивите срокове за транспониране, следва да се отбележи, от една страна, че както Комисията посочва, Ирландия и Румъния са били единствените държави членки, които към датата на предявяване на настоящия иск не са транспонирали напълно Директива 2015/849, и това не се оспорва. От друга страна и при всяко положение, съображенията, които са накарали Комисията да образува настоящото производство срещу Ирландия, като избере и момента за това, нямат отношение към приложимостта на член 260, параграф 3 ДФЕС или допустимостта на иска, предявен на основание на тази разпоредба.
- 66 Ето защо следва да се констатира, че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага в случай като разглеждания.

По налагането в конкретния случай на санкция под формата на еднократно платима сума

– Доводи на страните

- 67 Що се отнася до размера на имуществената санкция, която трябва да се наложи, Комисията счита в съответствие с позицията, отразена в точка 23 от съобщението от 2011 г., че доколкото неизпълнението на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива не е

по-леко от неизпълнението, за което може да се налагат санкциите, споменати в член 260, параграф 2 ДФЕС, правилата за изчисляване на санкциите по член 260, параграф 3 ДФЕС трябва да са същите като приложимите в рамките на производството по параграф 2 от този член.

- 68 В случая Комисията иска да бъде наложена санкция под формата на еднократно платима сума, изчислена съгласно насоките, съдържащи се в съобщението ѝ от 13 декември 2005 г., озаглавено „Прилагане на член [260 ДФЕС]“ (SEC(2005) 1658), актуализирано със съобщението от 13 декември 2017 г., озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, които Комисията ще предложи на Съда в производствата за установяване на нарушения“ (C (2017) 8720), като минималният фиксиран размер за Ирландия е 1 685 000 EUR. В случая обаче тази минимална еднократно платима сума не била приложима, тъй като е по-ниска от сумата, получена при изчисляването на еднократно платимата сума в съответствие с тези съобщения. За да се определи дневната сума, която служи за основа на това изчисление, стандартната фиксирана сума, а именно 230 EUR, следвало да се умножи по коефициента за тежест и по фактора „п“, който за Ирландия е 2,92. Коефициентът за тежест намалявал успоредно със съобщаваните от Ирландия допълнителни транспониращи мерки. Така за периода от 27 юни 2017 г. до 28 ноември 2018 г. коефициентът за тежест бил 7 по скала от 1 до 20, за периода от 29 ноември 2018 г. до 26 март 2019 г. — 2, а за периода от 27 март до 2 декември 2019 г. — 1. Въз основа на сбора на съответните за тези периоди три суми, а именно 2 439 922,80 EUR, 158 497,60 EUR и 168 571,60 EUR, Комисията иска еднократно платимата сума да е общо в размер на 2 766 992 EUR.
- 69 Освен това Комисията оспорва твърдението, че като санкция еднократно платимата сума представлява изключение и е допустима само при изключителни обстоятелства. Всъщност късното транспониране на директивите накарнявало не само защитата на общите интереси, преследвани със законодателството на Съюза, която не можела да търпи никакво отлагане, но също и най-вече защитата на европейските граждани, които черпят субективни права от това законодателство. Нещо повече, доверието в правото на Съюза като цяло можело да бъде подкопано, ако на законодателните актове са нужни дълги години, за да породят всичките си правни последици в държавите членки. Следователно забавата при транспонирането на директивите представлявала особено обстоятелство, достатъчно сериозно, за да обоснове налагането на санкция под формата на еднократно платима сума.
- 70 Що се отнася до размера на тази искана от Комисията санкция, Ирландия счита, че както в хипотезата по член 260, параграф 2 ДФЕС съгласно възприетото в съдебната практика, и в случая Съдът не е обвързан от насоките на Комисията, и в частност от минималната еднократно платима сума, определена за Ирландия на 1 685 000 EUR. Освен това, когато съответното неизпълнение на задължения е преустановено, преди Съдът да постанови решение по това неизпълнение, същият можел да приеме, че не е необходимо да се заплаща еднократна сума. Впрочем в случая изобщо не трябвало да се налага санкция под формата на еднократно платима сума. Нямало и никаква причина методът за изчисляване на имуществените санкции, налагани съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС, да се използва за изчисляване на санкциите, налагани съгласно параграф 3 от този член, тъй като тежестта на санкционираните неизпълнения на задължения не е една и съща.
- 71 От друга страна Ирландия изтъква, че денят, следващ предвидената в Директива 2015/849 крайна дата за транспониране на същата, а именно 27 юни 2017 г., не може да бъде подходящ начален момент, от който да се изчислява продължителността на процесното неизпълнение, тъй като към тази дата тя нямало как да знае, че това неизпълнение попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС и че Комисията ще възприеме политика на систематично прилагане на тази разпоредба. Освен това да се изчислява еднократно платимата сума на основата на дневна сума, като се надхвърля предложената от Комисията минимална еднократно

платима сума, било в разрез с принципа на правна сигурност. Що се отнася до преустановяването на посоченото изпълнение на задължения, Ирландия припомня, че според нея то става факт на 29 ноември 2018 г., а не, както поддържа Комисията, на 3 декември 2019 г. Възможност към тази първа дата всички разпоредби на Директива 2015/849, нуждаещи се от транспониране, били напълно транспонирани в националното право. Ако Съдът, въпреки че процесното изпълнение е преустановено към момента, в който разглежда фактите, все пак реши да наложи на Ирландия имуществена санкция под формата на еднократно платима сума, същата трябвало да бъде минимална.

- 72 Що се отнася до коефициента за тежест, Ирландия поддържа, че предвид значението на правилата на Съюза, които са нарушени в случая, незначителните последици за общите или частните интереси от липсата на транспониране на Директива 2015/849 и смекчаващите обстоятелства предложението от Комисията коефициент е твърде висок. Затова в случая този коефициент трябвало да бъде намален на 1. Като смекчаващи обстоятелства Ирландия отбелязва в частност това, че Законът от 2018 г. влиза в сила в хода на производството, че транспонирането чрез първично законодателство е свързано със силата на предвидените в действащото законодателство прилагащи мерки, че е дала предимство на приемането на проектозакона от двете камари на парламента, че е държала Комисията в течение за напредъка на законодателната процедура и че е спазвала примерния график, изпратен на тази институция преди предявяването на настоящия иск.
- 73 Република Естония и Френската република считат, че в случая размерът на предложената от Комисията еднократно платима сума трябва при всяко положение да бъде намален.

– *Съображения на Съда*

- 74 Що се отнася, на първо място, до довода, че налагането на санкция под формата на еднократно платима сума би било несъразмерно, след като в хода на производството Ирландия е преустановила процесното изпълнение, следва да се припомни, от една страна, че обстоятелството, че държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на дадена директива, независимо дали поради пълно или частично непредставяне на информация или поради представяне на недостатъчно ясна и точна информация, само по себе си може да бъде основание за откриване на производство по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнението (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 51). От друга страна, механизмът по член 260, параграф 3 ДФЕС е въведен с цел не само да стимулира държавите членки възможно най-бързо да преустановят изпълнение, което при липса на такава мярка вероятно би продължило, но и да облекчи и ускори производството по налагане на имуществени санкции за неизпълнение на задължението за съобщаване на националните мерки за транспониране на директиви, приети съгласно законодателната процедура, като следва да се уточни, че преди да се въведе такъв механизъм, налагането на финансова санкция на държавите членки за несъобразяване в определения срок с предходно решение на Съда и за неизпълнение на задължението за транспониране е било възможно чак няколко години след постановяването на въпросното решение (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 52).
- 75 Следва да се отбележи обаче, че за постигането на преследваната с член 260, параграф 3 ДФЕС цел при приемането на тази разпоредба са предвидени два вида имуществени санкции, а именно еднократно платимата сума и периодичната имуществена санкция.
- 76 В това отношение от практиката на Съда следва, че прилагането на едната или другата от тези две мерки зависи от годността на всяка от тях да осъществи преследваната цел с оглед на конкретните обстоятелства. Докато налагането на периодична имуществена санкция изглежда

особено подходящо, за да се подтикне държавата членка възможно най-бързо да преустанови неизпълнение, което при липса на такава мярка вероятно би продължило, осъждането да се заплати еднократна сума почива по-скоро на преценката какви са последиците за частните и обществените интереси от това, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си, особено когато неизпълнението е продължило дълъг период от време (вж. по аналогия с член 260, параграф 2 ДФЕС решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция, C-304/02, EU:C:2005:444, т. 81).

- 77 При тези обстоятелства искова молба, с която, както в настоящия случай, се иска налагането на санкция под формата на еднократно платима сума, не може да бъде отхвърлена като несъразмерна само поради това че има за предмет неизпълнение на задължения, което, макар да е продължило във времето, е преустановено към момента на разглеждане на фактите от Съда.
- 78 Що се отнася, на второ място, до целесъобразността да се наложи имуществена санкция в случая, следва да се припомни, че Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от степента на убеждаване и възпиране, която той счита за необходима, да определи подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 78).
- 79 По настоящото дело следва да се приеме, че макар Ирландия да е сътрудничала на службите на Комисията през цялата досъдебна процедура и да е държала последните в течение за напредъка в транспонирането на Директива 2015/849, правната и фактическата страна на установеното неизпълнение на задължения — и по-точно това, че към датата на предявяване на настоящия иск е била съобщена само една мярка за транспониране, обхващаща единствено разпоредбите на член 30, параграф 1, първа алинея от тази директива, и че последните мерки за транспониране на посочената директива са влезли в сила една седмица преди съдебното заседание — показва, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, е необходима възпираща мярка като налагането на санкция под формата на еднократно платима сума (вж. в този смисъл по аналогия с член 260, параграф 2 ДФЕС, решения от 11 декември 2012 г., Комисия/Испания, C-610/10, EU:C:2012:781, т. 142 и от 4 декември 2014 г., Комисия/Швеция, C-243/13, непубликувано, EU:C:2014:2413, т. 63).
- 80 Този извод не се разколебава от довода, изложен в точка 65 от настоящото решение. Всъщност, както бе припомнено в тази точка, Комисията трябва по-специално да прецени дали предявяването на иск срещу държавата членка е целесъобразно и да избере момента, в който да започне срещу нея производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 81 Що се отнася, на трето място, до изчисляването на подходящата в случая еднократно платима сума, следва да се припомни, че при упражняването на правото си на преценка, което в това отношение е ограничено от предложенията на Комисията, Съдът следва да определи размера на еднократно платимата сума — допустима съгласно 260, параграф 3 ДФЕС санкция за държавата членка — по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са именно обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (вж. по аналогия с член 260, параграф 2 ДФЕС решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин), C-261/18, EU:C:2019:955, т. 114 и цитираната съдебна практика).

- 82 Що се отнася, първо, до тежестта на нарушението, следва да се припомни, че задължението за приемане на национални мерки за осигуряване на пълното транспониране на директива и задължението за съобщаване на тези мерки на Комисията представляват задължения на държавите членки от съществено значение за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че неизпълнението на тези задължения следователно трябва да се разглежда като относително тежко нарушение (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 85). Към това се добавя и фактът, че Директива 2015/849 е важен инструмент за гарантиране на ефективна защита на финансовата система на Съюза срещу заплахите, които изпирането на пари и финансирането на тероризма създават. Липсата или недостатъчността на такава защита на финансовата система на Съюза трябва да се счита за особено сериозна с оглед на съответните последици за обществените и частните интереси в рамките на Съюза.
- 83 В хода на производството Ирландия действително е преустановила твърдяното неизпълнение на задължения, но това не променя факта, че същото е съществувало към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 8 март 2018 г., тоест към 8 май 2018 г., така че ефективността на правото на Съюза не е била осигурена във всеки един момент.
- 84 Обстоятелството, че към тази дата Ирландия е приела мерки за транспониране на само една от разпоредбите на Директива 2015/849, прави това неизпълнение още по-тежко.
- 85 Доводите, които Ирландия привежда, за да обясни късното транспониране на Директива 2015/849, а именно главно това, че във връзка с приемането на Закона от 2018 г. е била нужна по-дълга процедура по транспониране, която да гарантира ефективността на разпоредбите на тази директива, нямат отношение към тежестта на процесното нарушение, тъй като е постоянна съдебна практика, че положения или практики, съществуващи във вътрешния правен ред на държава членка, не могат да са оправдание за неспазването на задълженията и сроковете, произтичащи от директивите на Съюза, нито следователно за късното транспониране на тези директиви. Също така е без значение, че неизпълнението на задължения се дължи на срещнати от държавата членка технически затруднения (вж. по-конкретно решение от 7 май 2002 г., Комисия/Нидерландия, C-364/00, EU:C:2002:282, т. 10 и цитираната съдебна практика). Впрочем, ако срокът за въвеждане на дадена директива се окаже твърде кратък, единствената съвместима с правото на Съюза възможност за съответната държава членка е да предприеме необходимите стъпки, за да издейства от компетентната институция евентуално продължаване на този срок (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 1998 г., Комисия/Испания, C-71/97, EU:C:1998:455, т. 16).
- 86 Що се отнася, второ, до продължителността на нарушението, следва да се припомни, че по принцип тя трябва да се изчислява с оглед на момента, в който Съдът преценява фактите, а не на момента, в който последният е сезиран от Комисията (решение от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573, т. 87). Тази преценка на фактите трябва да се счита за извършена към датата на приключване на производството.
- 87 В случая страните не спорят, че процесното неизпълнение е преустановено преди приключването на производството, но имат разногласия относно това на коя точно дата, като Комисията счита, че въпросното неизпълнение е преустановено на 3 декември 2019 г., а Ирландия — на 29 ноември 2018 г.
- 88 В това отношение и с оглед на изложеното в точка 82 от настоящото решение следва да се отбележи, че очевидно някои мерки за транспониране на Директива 2015/849 не са налице и след 29 ноември 2018 г. Всъщност, от една страна, от представените на Съда материали е видно, че националните разпоредби, които според Ирландия транспонират член 61, параграф 3 и член 62, параграф 2 от тази директива, не само са били съобщени едва с писмената дуплика на

4 март 2019 г., но и не съдържат никакво позоваване на посочената директива. От друга страна, както отбелязва генералният адвокат в точка 72 от заключението си, националните мерки за транспониране на член 47, параграф 2 от Директива 2015/849 влизат в сила едва на 3 декември 2019 г. Същата констатация важи и за разпоредбите на член 48, параграфи 5—8 от тази директива, по отношение на които Ирландия признава, че преди мерките, влезли в сила на 3 декември 2019 г., не е приела транспониращи мерки, тъй като според нея тези разпоредби са допълващи или второстепенни. Подобна преценка на държава членка обаче явно не е достатъчна, за да освободи същата от задължението ѝ да приеме законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с дадена директива, или от задължението ѝ да съобщи на Комисията транспониращите тази директива мерки.

- 89 Ето защо следва да се приеме, че 3 декември 2019 г. е датата, на която неизпълнението на задължението по член 260, параграф 3 ДФЕС е преустановено.
- 90 Що се отнася до началото на периода, вземан предвид при определянето на размера на еднократно платимата сума по член 260, параграф 3 ДФЕС, следва да се уточни, че за разлика от постановеното от Съда в точка 88 от решението му от 8 юли 2019 г., Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи), C-543/17, EU:C:2019:573), във връзка с определянето на съответната подневна периодична имуществена санкция, датата, която е меродавна за изчисляването на продължителността на процесното неизпълнение за целите на налагането на санкция под формата на еднократно платима сума по член 260, параграф 3 ДФЕС, е не датата, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище, а датата, на която изтича срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива.
- 91 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 73 от заключението си, тази разпоредба има за цел да насърчи държавите членки да транспонират директивите в определените от законодателя на Съюза срокове и да осигури пълната ефективност на законодателството на Съюза. Така, ако поводът за прилагането на производството по член 260, параграф 2 ДФЕС е, че държава членка не е изпълнила задълженията си, произтичащи от решение, с което се установява неизпълнение на задължения, този в основата на производството по член 260, параграф 3 ДФЕС е, че държава членка не е изпълнила задължението си да приеме и съобщи мерките за транспониране на директива най-късно на определената в нея дата.
- 92 Впрочем всеки друг подход би поставил под въпрос полезното действие на разпоредбите на директивите, определящи датата, на която мерките за тяхното транспониране трябва да влязат в сила. Всъщност, след като съгласно постоянната практика на Съда издаването на официално уведомително писмо в приложение на член 258, първа алинея ДФЕС предполага най-напред, че Комисията може основателно да твърди, че е налице неизпълнение на задължение от страна на съответната държава членка (решение от 5 декември 2019 г., Комисия/Испания (Планове за управление на отпадъците), C-642/18, EU:C:2019:1051, т. 17 и цитираната съдебна практика), държавите членки, които не са транспонирали дадена директива към определената в нея дата, при всяко положение биха разполагали в този случай с допълнителен срок за транспониране, който освен това би бил различен като продължителност в зависимост от бързината, с която Комисията образува досъдебната процедура, и същевременно не би могъл да се отчита при определянето на продължителността на съответното неизпълнение на задължения. Безспорно е обаче, че датата, към която следва да е осигурена пълната ефективност на дадена директива, е датата на транспониране, която е определена в самата директива, а не датата, на която изтича определеният в мотивираното становище срок.
- 93 Противно на твърденията на Ирландия, този подход не може да накърни принципа на правната сигурност, тъй като в случай като настоящия държавата членка няма как да поддържа, че не е знаела, че още към датата на транспониране, определена във въпросната директива, е била в неизпълнение на задълженията си по тази директива. Освен това зачитането на гарантираното

с досъдебната процедура право на защита на съответната държава членка не означава, че същата е предпазена от всякакви имуществени последици, произтичащи от това неизпълнение, за периода преди изтичането на определения в мотивираното становище срок.

- 94 В това отношение следва да се добави, както отбелязва генералният адвокат в точка 74 от заключението си, че противно на поддържаното от Ирландия в съдебното заседание съобщението на Комисията, споменато в точка 51 от настоящото решение, е публикувано на 19 януари 2017 г., тоест преди изтичането на определения в Директива 2015/849 срок за транспониране. Следователно Ирландия няма как да твърди, че не е знаела, че процесното неизпълнение може да бъде основание за предявяването на иск по член 260, параграф 3 ДФЕС.
- 95 Поради това, за да се осигури пълната ефективност на правото на Съюза, меродавна за преценката на продължителността на нарушението, извършвана за целите на определянето на размера на еднократно платимата сума по член 260, параграф 3 ДФЕС, трябва да е датата на транспониране, предвидена в самата директива.
- 96 В случая не се оспорва, че към предвидената в член 67 от Директива 2015/849 дата на транспониране, а именно 26 юни 2017 г., Ирландия не е приела необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да осигури транспонирането на тази директива, и съответно не е съобщила на Комисията транспониращите мерки. Следователно процесното неизпълнение, преустановено едва на 3 декември 2019 г., тоест една седмица преди съдебното заседание, е продължило почти две години и половина.
- 97 Що се отнася, трето, до платежоспособността на съответната държава членка, от практиката на Съда следва, че трябва да се отчетат актуалните данни за брутния вътрешен продукт (БВП) на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (вж. по аналогия с член 260, параграф 2 ДФЕС решение от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин), C-261/18, EU:C:2019:955, т. 124 и цитираната съдебна практика).
- 98 Предвид всички обстоятелства по настоящото дело и с оглед на правото на преценка, признато на Съда в член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че Съдът не може, когато налага санкция под формата на еднократно платимата сума, да надвишава определения от Комисията размер, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на това на член 67 от Директива 2015/849 и засягащи пълната ефективност на правото на Съюза, е необходимо да се наложи санкция под формата на еднократно платима сума, която да бъде в размер на 2 000 000 EUR.
- 99 Ето защо Ирландия следва да бъде осъдена да заплати на Комисията еднократна сума в размер на 2 000 000 EUR.

По съдебните разноски

- 100 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Ирландия и последната е загубила делото, Ирландия трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 101 По силата на член 140, параграф 1 от същия правилник, съгласно който встъпили по делото държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, Република Естония и Френската република следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище от 8 март 2018 г. срок всички закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията, или при всички положения, като не е съобщила на Европейската комисия тези разпоредби, Ирландия не е изпълнила задълженията си по член 67 от Директива 2015/849.
- 2) Осъжда Ирландия да заплати на Европейската комисия еднократна сума в размер на 2 000 000 EUR.
- 3) Осъжда Ирландия да заплати съдебните разноски.
- 4) Република Естония и Френската република понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи