



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

N. EMILIOU

представено на 14 март 2024 година¹

Дело C-147/23

**Европейска комисия
срещу**

Република Полша

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза — Директива (ЕС) 2019/1937 — Нетранспониране на тази директива — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Финансови санкции — Периодична имуществена санкция — Еднократно платима сума — Метод на изчисление, прилаган от Комисията при предлагането на финансови санкции на Съда — Коефициент за тежест — Пълно неуведомяване за мерките за транспониране на директива — Систематично прилагане на коефициент 10 — Платежоспособност на държавата членка — Фактор „n“ — Вземане предвид броя на населението на държавата членка“

I. Въведение

1. Когато шофьорът на автомобил получи фиш за превишена скорост, той вероятно предполага, че размерът на глобата ще отразява тежестта на нарушението и следователно ще бъде пропорционален на броя на километрите в час, с които е превишил разрешената скорост. В друга хипотеза дружество, на което е наложена глоба за нарушение на правилата на Съюза относно конкуренцията или относно защитата на личните данни, вероятно очаква (както изисква правото на Съюза)² размерът на тази глоба да отчита по-специално тежестта и продължителността на нарушението, както и способността му да плати глобата въз основа на общия му оборот. Въпреки това нито шофьорът, нито дружеството в тези два примера биха си представили, че размерът на тяхната глоба би се увеличил, защото съответно броят на хората, живеещи в неговото домакинство, или броят на наетите при него лица по време на нарушението е сравнително по-висок от този на средностатистическия шофьор или на друго дружество.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Вж. в това отношение член 23 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 и 102] ДФЕС (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), и член 83 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, наричан по-нататък „ОРЗД“).

2. Трябва ли да се прилага различна логика, когато на държава членка се налагат финансови санкции за това, че не е съобщила на Европейската комисия мерките, необходими за транспониране на директива? Може ли размерът на тези санкции да зависи от броя на населението на държавата членка?

3. По същество това е един от основните въпроси по настоящото дело.

4. По-конкретно, този въпрос възниква в контекста на производство за установяване на неизпълнение на задължения по предявения от Комисията на основание член 258 ДФЕС иск срещу Република Полша, поради това че тя не е приела и не е съобщила на Комисията мерките, необходими за транспониране на Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза³ (наричана по-нататък „Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения“). Република Полша не отрича това неизпълнение. Тя обаче оспорва размера на финансовите санкции, които Комисията предлага на Съда да наложи. В това отношение тя оспорва два елемента от методите на изчисление, прилагани от Комисията. Според нея единият от тези елементи систематично води до по-високи финансови санкции за държавите членки, които, подобно на Полша, имат по-многобройно население от други държави членки.

5. В този контекст Съдът трябва да тълкува член 260, параграф 3 ДФЕС, чието първо изречение дава право на Комисията да определи размера на финансовите санкции, които тя счита за подходящи, когато образува производство срещу държава членка на основание член 258 ДФЕС за неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките, необходими за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура.

II. Правна уредба

1. Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения

6. Член 26 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 17 декември 2021 г.

2. Чрез дерогация от параграф 1, по отношение на правните субекти в частния сектор с от 50 до 249 работници, до 17 декември 2023 г. държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят със задължението за създаване на канал за вътрешно подаване на сигнали по член 8, параграф 3.

3. Когато държавите членки приемат разпоредбите, предвидени в параграфи 1 и 2, в тези разпоредби се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби“.

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година (ОВ L 305, 2019 г., стр. 17).

2. Съобщението от 2023 г.⁴

7. Съобщението от 2023 г. съдържа методите на изчисление, които Комисията прилага, когато предлага на Съда да наложи финансови санкции в рамките на производства за установяване на нарушения. Тези финансови санкции могат да се състоят от неустойка, еднократно платима сума или и двете.

8. В частта, озаглавена „Общи принципи“ на това съобщение, Комисията заявява, че „счита, че наложените финансови санкции следва да се основават на три основни критерия [...]“:

- тежестта на нарушението,
- неговата продължителност,
- необходимостта да се гарантира, че финансовата санкция сама по себе си има възпиращо действие по отношение на бъдещи нарушения“.

9. Точка 3.2.2 от съобщението от 2023 г. е озаглавена „Неуведомяване за мерките за транспониране (член 260, параграф 3 от ДФЕС)“. Първа алинея от нея гласи:

„При искове, предявени по член 260, параграф 3 от ДФЕС, Комисията систематично прилага коефициент за тежест 10 в случай на пълно неуведомяване за мерките за транспониране. В Съюза, основан на зачитането на принципите на правовата държава, всички законодателни директиви трябва да се считат за еднакво важни и изискват пълно транспониране от държавите членки в рамките на определените от тях срокове“.

10. Точка 3.4 от съобщението от 2023 г., която се отнася до периодичните имуществени санкции, е озаглавена „Платежоспособност на държавата членка“. В нея се посочва:

„Размерът на периодичната имуществена санкция следва да гарантира, че санкцията е едновременно пропорционална и с възпиращо действие. Възпиращото действие на периодичната имуществена санкция има два аспекта. Санкцията трябва да бъде достатъчно голяма, за да гарантира, че:

- държавата членка ще прекрати нарушението (следователно тя трябва да бъде по-голяма от ползата, която държавата членка получава от нарушението),
- държавата членка няма да повтори нарушението.

Необходимият размер на санкцията, за да има възпиращо действие, ще варира в зависимост от платежоспособността на държавите членки. Възпиращото действие е отразено във фактора „n“. Той се определя като среднопретеглена геометрична стойност на брутния вътрешен продукт (БВП) [...] на съответната държава членка, сравнен със средния БВП на държавите членки, с тежест две, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест едно. Това представлява платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на останалите държави членки:

⁴ Съобщение на Комисията „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение“ (ОВ С 2, 2023 г., стр. 1).

$$n \text{ factor} = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

[Методът] за изчисляване на фактора „n“ [...] сега се основава предимно на БВП на държавите членки и второстепенно на тяхното население като демографски критерий, позволяващ да се запази разумно отклонение между различните държави членки. Вземането предвид на населението на държавите членки за една трета от изчислението на фактора „n“ намалява в разумна степен варирането на факторите „n“ на държавите членки в сравнение с изчисление, основано единствено на БВП на държавите членки. Това също така добавя елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, тъй като е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база. За разлика от това при БВП на дадена държава членка може да се наблюдават по-големи годишни колебания, особено в периоди на икономическа криза. В същото време, тъй като БВП на държавата членка все още представлява две трети от изчислението, той остава преобладаващият фактор за целите на оценката на платежоспособността“.

11. Точка 4.2.2. от съобщението от 2023 г., която се отнася до еднократно платимите суми, е озаглавена „Други елементи на метода за изчисляване на еднократно платимата сума“. В нея се посочва, че „[з]а изчисляването на еднократно платимата сума Комисията прилага същия коефициент за тежест и същия фиксиран фактор „n“, както при изчисляването на периодичната имуществена санкция“.

12. Факторите „n“ за всяка държава членка са посочени в точка 3 от приложение I към съобщението от 2023 г.

III. Досъдебна процедура

13. На 27 януари 2022 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Република Полша, в което ѝ посочва, че не я е уведомила за мерките, приети за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения. В отговора си от 23 март 2022 г. на официалното уведомително писмо Република Полша само посочва, че такива мерки са в процес на приемане на национално равнище.

14. На 15 юли 2022 г. Комисията изпраща на Република Полша мотивирано становище, като я приканва да изпълни задълженията си по Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в срок от два месеца, считано от деня на официалното уведомяване за мотивираното становище.

15. В отговора си от 15 септември 2022 г. Република Полша посочва, че предвид необходимостта от задълбочена междуведомствена консултация по въпросите, обхванати от тази директива, очаква текущата парламентарна работа на национално равнище да

приключи в края на 2022 г. След това тя съобщава на Комисията, че планира да публикува мерките, предназначени за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, през август 2023 г.

16. На 15 февруари 2023 г. Комисията решава да предяви пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения срещу Република Полша на основание член 258, втора алинея ДФЕС.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

17. В исковата си молба от 10 март 2023 г. Комисията моли Съда:

- да установи, че Република Полша не е изпълнила задълженията си по Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, като не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на тази директива, и като не е съобщила посочените разпоредби на Комисията,
- да осъди Република Полша да заплати на Комисията:
 - а) еднократна сума в размер, равен на по-голямата от следните две суми:
 - сума в дневен размер от 13 700 евро, считано от деня след изтичането на срока за транспониране, определен в Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, до датата на прекратяване на твърдяното неизпълнение, или ако неизпълнението продължава, до датата на обявяването на съдебното решение по настоящото дело,
 - минимална сума от 3 836 000 евро,
 - б) в случай че твърдяното неизпълнение на задълженията продължава към датата на обявяването на съдебното решение по настоящото дело, периодична имуществена санкция от 53 430 евро за всеки ден забава в изпълнението на задълженията по Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, считано от датата на обявяването на съдебното решение по настоящото дело до датата на изпълнението на тези задължения,
- да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

18. След като исковата молба ѝ е надлежно връчена, Република Полша подава писмена защита на 31 май 2023 г. Тя моли Съда:

- да отхвърли изцяло иска,
- при условията на евентуалност, да не налага еднократно платима сума и периодична имуществена санкция,
- при условията на евентуалност спрямо предходното, да намали значително размера на предложените от Комисията суми за тези финансови санкции,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

19. Съдът приканва страните по настоящото дело да представят втора серия писмени становища. Репликата и дубликата са подадени съответно на 3 юли 2023 г. и 9 август 2023 г.

20. По делото не е проведено съдебно заседание.

V. Анализ

21. През 2019 г. законодателят на Съюза приема Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, след като поредица от разкрития в целия Европейски съюз (сред които най-вече тези, свързани със скандала „Lux Leaks“)⁵ привличат значително обществено и медийно внимание, като показват необходимостта от законодателство на Съюза в тази област. Тази директива има за цел да осигури „балансирана и ефективна“ защита на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза, за които са получили информация в работен контекст и които „могат да навредят на обществения интерес“⁶. Както се посочва в член 1 от нея, целта ѝ е да „подобри прилагането на правото и политиките на Съюза“ в някои конкретни области от значение за обществения интерес, като се определят общи минимални стандарти, с които се осигурява „високо ниво на защита“ на тези лица⁷.

22. Съгласно член 26, параграф 1 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, държавите членки се длъжни да приемат „законовите, подзаконовите и административните разпоредби“, необходими, за да се съобразят с тази директива, до 17 декември 2021 г.⁸ Съгласно параграф 3 от същия член те са длъжни също да включат в тези мерки за транспониране позоваване на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения. Освен това те трябва да уведомят Комисията за тези мерки (както по принцип трябва да правят за всички директиви).

23. Настоящото дело е част от поредица от шест дела⁹ относно твърдяно неизпълнение на тези задължения от страна на няколко държави членки.

24. Както вече отбелязах във въведението по-горе, настоящото производство по същество се отнася до „*manquement non contesté*“ (неоспорено неизпълнение на задължения). Действително Република Полша не оспорва, че не е транспонирала Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в полското право. Тя също така не оспорва, че *a fortiori* не е съобщила на Комисията никаква мярка за транспониране. Тя обаче изтъква няколко основания за това неизпълнение. Освен това тя оспорва размера на финансовите санкции, които Комисията предлага на Съда да наложи.

⁵ Скандалът „Lux Leaks“ се отнася до разкриването през 2014 г. на повече от 300 предварителни данъчни решения „tax rulings“ (данъчни режими), приети от люксембургската данъчна администрация за предприятия и дружества, и до последвалите съдебни производства, започнати срещу някои от лицата, участвали в тези разкрития.

⁶ Вж. съображение 1 и член 4, озаглавен „Персонален обхват“, от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения.

⁷ Правилата, съдържащи се в Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, обхващат широк кръг от области и се отнасят както за публичния, така и за частния сектор. Те включват строга забрана на всички форми на ответни действия с цел отмъщение срещу лицата, сигнализиращи за нарушения. За общ коментар на тази директива вж. *Abazi, V. The European Union Whistleblower Directive: a “game changer” for whistleblowing protection? — Industrial Law Journal, 2020, Vol. 49, № 4, 640—656.*

⁸ С изключение на мерките, необходими, за да се съобразят със задължението за създаване на канал за вътрешно подаване на сигнали по член 8, параграф 3 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, по отношение на правните субекти в частния сектор с от 50 до 249 работници, за които държавите членки са се ползвали от допълнителни две години (до 17 декември 2023 г.) (вж. член 26, параграф 2 от посочената директива).

⁹ Вж. дела C-149/23, Комисия/Германия; C-150/23, Комисия/Люксембург; C-152/23, Комисия/Чешка република; C-154/23, Комисия/Естония, и C-155/23, Комисия/Унгария. Понастоящем всички тези дела са висящи пред Съда.

25. Най-напред ще обясня защо основанията, на които се позовава Република Полша, според мен могат лесно да бъдат отхвърлени от Съда (А). След това ще се спра на критиката, която тази държава членка отправя към размера на финансовите санкции, предложени от Комисията по настоящото дело, и по-конкретно към методите, приложени от Комисията за изчисляване на този размер, както е посочено в съобщението от 2023 г. (Б). Този въпрос е от значение за всичките шест дела, посочени в точка 23, както и в по-общ план за всички дела, в които Комисията посочва размера на финансовите санкции, които предлага на Съда да наложи в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения.

А. Основанията на Република Полша да не транспонира Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения

1. Доводи на страните

26. Република Полша изтъква по същество три основания за това, че не е транспонирала и съответно не е съобщила мерките, необходими за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в полското право в срока, предвиден в член 26, параграф 1 от тази директива.

27. Първо, тя обяснява, че поради широкия обхват на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, и значителното ѝ въздействие върху широк кръг от сектори е била необходима по-дълга процедура за консултации на национално равнище. Много заинтересовани страни били насърчени или поискали да представят становища в хода на тази процедура за консултации. Някои от притесненията, изразени от тези заинтересовани страни в техните становища, изисквали допълнителен задълбочен анализ, като по този начин забавили приемането на мерки за транспониране на тази директива.

28. Второто и третото основание, представени от Република Полша, са свързани с пандемията от COVID-19 и с продължаващия военен конфликт в Украйна. От една страна, Република Полша обяснява, че пандемията от COVID-19 е затруднила организирането на лични срещи и провеждането на процедурата за консултации. Тя също така заявява, че е трябвало да се даде приоритет на друго, по-належащо законодателство, свързано с управлението и ограничаването на пандемията от COVID-19.

29. От друга страна, Република Полша отбелязва, че Министерството на семейството и социалната политика (което е отговаряло за транспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в полското право) е трябвало да играе ключова роля в приемането на национални разпоредби относно интеграцията на украинските бежанци в полската система за социално осигуряване и условията за тяхното приемане в Полша след началото на войната в Украйна. Необходимостта от предприемане на бързи действия и мобилизиране на ресурси по тези въпроси допълнително забавила транспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в полското право.

30. С оглед на тези обстоятелства Република Полша твърди, че липсата на транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, не е вследствие на недостатък в законодателния ѝ процес, а на необходимостта да се даде приоритет на други неотложни въпроси в сферата на общественото здраве, сигурността и политиката.

31. Комисията не приема доводите за обосновка, изтъкнати от Република Полша.

32. Първо, тя счита, че Република Полша не може да се позовава на сложността на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, за да обоснове закъснението си при транспонирането на тази директива в националното право. Сложността на даден законодателен акт на Съюза не е „необичайна или непредвидима“ пречка за изпълнението на задълженията на държавите членки във връзка с транспонирането на директивите. Държавите членки не могат да се позовават и на трудностите, които срещат по време на процедурата за консултации на национално равнище, за да обосноват неизпълнението на задължението си да транспонират дадена директива.

33. Второ, Комисията счита, че Република Полша не може да твърди, че нетранспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в срока, предвиден в член 26, параграф 1 от нея, се дължи на пандемията от COVID-19. Пандемията може да послужи като обосновка само в две хипотези: първо, когато съответният акт на Съюза допуска дерогации или изключения поради трудностите, свързани с пандемията, или, второ, когато са изпълнени изискванията за защитата на основание непреодолима сила (непреодолими трудности). Според Комисията нито една от тези хипотези не е приложима в случая.

34. Накрая, Комисията отбелязва, че продължаващият военен конфликт в Украйна е започнал на 24 февруари 2022 г., т.е. след изтичането на срока за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения. Съответно тя твърди, че Република Полша не може да се позовава на последиците от този конфликт, за да обоснове нетранспонирането на тази директива в срока, предвиден в член 26, параграф 1 от нея. Във всеки случай, тези последици били твърде косвени или отдалечени, за да се приложи защитата на основание непреодолима сила.

2. Анализ

35. Трите основания, изтъкнати от Република Полша в настоящото производство, в никакъв случай не са нови или необичайни. По мое мнение те могат да бъдат отхвърлени без особени затруднения.

36. Както посочва Комисията, Съдът многократно е постановявал, че държавите членки не могат да се позовават на разпоредби, практики или положения от вътрешния си правен ред (т.е. на вътрешни трудности), за да оправдаят неспазването на задълженията и сроковете, предвидени в дадена директива¹⁰. По-специално, без значение е, че неизпълнението на задължението на държава членка е вследствие на политически дебати¹¹ или се дължи на необходимостта от участие в процедури за консултации на национално равнище¹².

¹⁰ Вж. по-специално решение от 20 септември 2001 г., Комисия/Франция (C-468/00, EU:C:2001:482, т. 10).

¹¹ Вж. в този смисъл решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 54).

¹² Вж. в този смисъл решения от 20 септември 2001 г., Комисия/Франция (C-468/00, EU:C:2001:482, т. 8—10), и от 26 февруари 2008 г., Комисия/Люксембург (C-273/07, EU:C:2008:122, т. 8—10).

37. Освен това Съдът последователно е отхвърлял основания, свързани с твърдяната сложност на въпросната директива¹³. В това отношение Съдът подчертава, че ако срокът за изпълнение на дадена директива се окаже твърде кратък, единствената съвместима с правото на Съюза възможност за съответната държава членка е да издейства от компетентната институция на Съюза продължаване на този срок¹⁴.

38. В светлината на тази съдебна практика за мен е напълно ясно, че Република Полша не може да се позовава на трудности, произтичащи от широкия обхват на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, нейната сложност или съмненията, повдигнати от някои заинтересовани страни, и тяхното въздействие върху продължителността на процедурата за консултации на национално равнище, за да обоснове нетранспонирането на този акт (първи довод за обосновка).

39. Що се отнася до втория довод за обосновка, изтъкнат от Република Полша, която по същество твърди, че неблагоприятното положение, свързано с пандемията от COVID-19, е попречило на Република Полша да транспонира Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в определения срок, отбелязвам, че тази директива е приета от законодателя на Съюза само няколко месеца преди първите случаи на вируса COVID-19.

40. Мога с лекота да приема, както Съдът е правил в други случаи¹⁵, че здравна криза с мащабите на пандемията от COVID-19 е извън контрола на държавите членки и е извънредна и непредвидима. Според мен обаче това не означава, че Република Полша може да се позове на настъпването на пандемията от COVID-19, за да обоснове защита на основание непреодолима сила по настоящото дело и така да се освободи от задълженията си по член 26 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения.

41. Вярно е, че Съдът по принцип приема непреодолимата сила като основание за защита, включително в случаи на нетранспониране на директива¹⁶. Въпреки това подобна защита може да бъде успешно проведена само ако са налице „външни обстоятелства“, които правят „невъзможно“ приемането на съответните мерки за транспониране. Въпреки че това определение не предполага наличието на „абсолютна невъзможност“, то все пак изисква наличието на „извънредни трудности“, които са „неизбежни дори при полагане дължимата грижа“¹⁷. Това е висок праг, който ясно ограничава хипотезите, в които държавите членки могат успешно да се позовават на защита на основание на непреодолима сила. Освен това държавата членка вече не може да се позове на тази защита, ако нейното бездействие продължава след момента, в който последиците от тези външни обстоятелства са престанали да съществуват¹⁸.

42. В това отношение ми се струва, че обстоятелството, че е трябвало да се даде приоритет на законодателните предложения относно управлението и ограничаването на пандемията от COVID-19 и че организирането на лични срещи относно транспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, само е било затруднено през този

¹³ Вж. решение от 17 юли 1997 г., Комисия/Испания (C-52/96, EU:C:1997:382, т. 8—11).

¹⁴ Вж. решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) (C-550/18, EU:C:2020:564, т. 46).

¹⁵ Вж. решение от 8 юни 2023 г., Комисия/Словакия (Право на прекратяване без такси) (C-540/21, EU:C:2023:450, т. 83).

¹⁶ Вж. решение от 6 юли 2000 г., Комисия/Белгия (C-236/99, EU:C:2000:374, т. 21—24).

¹⁷ Вж. в това отношение решения от 17 септември 1987 г., Комисия/Гърция (70/86, EU:C:1987:374, т. 8), и от 8 юли 2010 г., Комисия/Италия (C-334/08, EU:C:2010:414, т. 46 и 47).

¹⁸ Вж. в този смисъл решения от 11 юли 1985 г., Комисия/Италия (101/84, EU:C:1985:330, т. 16), и от 8 юни 2023 г., Комисия/Словакия (Право на прекратяване без такси) (C-540/21, EU:C:2023:450, т. 81 и цитираната съдебна практика). Вж. и заключението на генерален адвокат Wahl по дело Комисия/Германия (C-527/12, EU:C:2014:90, т. 47—53).

период, не поставя пред приемането на мерките, необходими за транспонирането на тази директива, „необичайни затруднения“, които не е можело да бъдат избегнати дори при полагане на дължимата грижа — поне със сигурност не през целия релевантен период.

43. Припомням, че член 26, параграф 1 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, изисква от държавите членки да приемат „законовите, подзаконовите и административните разпоредби“, необходими, за да се съобразят с тази директива, до 17 декември 2021 г., т.е. приблизително година и девет месеца след началото на пандемията от COVID-19. Република Полша е имала на разположение още девет месеца (съответстващи на времето между изтичането на този срок и края на двумесечния срок, посочен в мотивираното становище на Комисията), за да изпълни това задължение, но въпреки това не го е направила. Към датата на откриване на настоящото производство от Комисията Република Полша все още не е приела необходимите мерки за транспониране на този акт.

44. Не е нужно да си експерт по вътрешните механизми на едно правителство, за да забележиш, че промените в приоритетите на законодателната програма или на програмите на министерствата не са рядкост. Тази констатация важи дори когато събитията, довели до тези промени (като избухването на вируса), са от своя страна непредвидими. Следвайки мотивите на решение Комисия/Италия¹⁹, в което Съдът припомня, че защитата на основание непреодолима сила изисква нереализирането на съответния факт да се дължи на извънредни и непредвидими обстоятелства (и следователно не е налице, ако лице, което проявява необходимата грижа и съобразителност, е могло да предприеме необходимите мерки, за да избегне последиците, произтичащи от тези обстоятелства), считам, че дори преди изтичането на срока, предвиден в член 26, параграф 1 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, Република Полша е можела да намали смущенията, причинени от пандемията от COVID-19, и да вземе необходимите предпазни мерки, за да гарантира, че въпросът за транспонирането на тази директива още е обект на разглеждане. Освен това тя е можела да намери алтернативи на личните срещи.

45. При тези условия обстоятелствата, на които се позовава Република Полша, ми се струват по-скоро вследствие на „вътрешни трудности“, а не на непреодолима сила²⁰. Противното заключение, което ми се струва трудно защитимо, би означавало, че държавите членки по същество биха били освободени от задължението да приемат мерки за транспониране на всяка директива, чийто срок на транспониране по някакъв начин съвпада с периода на пандемията от COVID-19.

46. Третото основание, изтъкнато от Република Полша, което се отнася до последиците от войната в Украйна, също не е убедително. Както посочва Комисията, войната в Украйна започва през февруари 2022 г., докато срокът, определен в член 26, параграф 1 от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, изтича на 17 декември 2021 г. (преди началото на тази война). От това според мен следва, че Република Полша не може да обоснове нетранспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, в срока, предвиден в тази разпоредба, позовавайки на въздействието на този конфликт.

¹⁹ Решение от 4 март 2010 г. (C-297/08, EU:C:2010:115, т. 80—86).

²⁰ Вж. по аналогия решение от 6 юли 2000 г., Комисия/Белгия (C-236/99, EU:C:2000:374, т. 21—24).

47. Разбира се, не е изключено войната в Украйна впоследствие да е оказала влияние върху способността на Република Полша да изпълни задължението си за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, и за съобщаване на Комисията на съответните мерки за транспониране. Въпреки това дори по отношение на този период, който следва началото на този конфликт, не съм склонен да приема третия довод за обосновка, изтъкнат от Република Полша.

48. Действително доводите на Република Полша в това отношение са най-малкото доста неубедителни. Всъщност тази държава членка не изтъква нищо друго освен това, че приемането на мерките за транспониране се е забавило допълнително през този последващ период, тъй като Министерството на семейството и социалната политика е трябвало да даде приоритет на предложенията относно интеграцията на украинските бежанци в полската система за социално осигуряване и условията за тяхното приемане в Полша. Според мен този довод трябва да бъде отхвърлен по същите причини, които са изложени в точки 44 и 45 по-горе. В това отношение отбелязвам, че Република Полша не обяснява например защо друго министерство не е могло да осигури транспонирането на тази директива, ако Министерството на семейството и социалната политика не е можело да го направи.

49. При тези условия не намирам за убедителен нито един от трите довода за обосновка, изтъкнати от Република Полша.

Б. Размерът на финансовите санкции и методите на изчисление, прилагани от Комисията

50. Основният въпрос по настоящото дело се отнася до тълкуването на член 260, параграф 3 ДФЕС и на методите на изчисление, прилагани от Комисията за определяне на размера на финансовите санкции, които тя предлага на Съда да наложи на основание на тази разпоредба.

51. Комисията описва член 260, параграф 3 ДФЕС като „новаторски инструмент“, въведен с ДФЕС „с цел да се намери ефективно решение на разпространеното явление на късно транспониране на директивите“²¹. Съгласно първото изречение от него, „[к]огато Комисията сезира Съда на Европейския съюз с иск по силата на член 258 [ДФЕС], тъй като счита, че тази държава членка не е изпълнила задължението си да събщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, тя може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати, и която според нея е съобразена с обстоятелствата“²².

52. В член 260, параграф 3, второ изречение ДФЕС се посочва, че ако Съдът установи, че има такова неизпълнение, той може да наложи на съответната държава членка да заплати еднократно платима сума и/или периодична имуществена санкция.

²¹ Вж. точка 11 от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1).

²² Както се посочва в член 206, параграф 3 ДФЕС, въпросната директива трябва да е „приета съгласно определена законодателна процедура“. Той не се прилага за незаконодателни директиви.

53. Както Съдът е постановил, тази разпоредба по същество има двойна функция. От една страна, тя има за цел да предостави специфични прерогативи на Комисията за осигуряване на ефективно прилагане на правото на Съюза. От друга страна, тя има за цел да даде 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 ако е приложимо, да наложи най-подходящата с оглед на обстоятелствата по случая финансова санкция²³.

54. Според мен две особености на член 260, параграф 3 ДФЕС заслужават допълнително внимание.

55. Първо, Съдът е уточнил, че прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС не бива да се разглежда изолирано, а трябва да бъде свързано с образуването от Комисията на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС²⁴. Казано по-просто, „добавената стойност“ на член 260, параграф 3 ДФЕС се състои в това, че за разлика от неизпълнението на задължения, попадащо единствено в обхвата на член 258 ДФЕС, неизпълнението на задължения, за което се прилагат и двете разпоредби, не изисква второ, отделно производство за налагане на финансови санкции²⁵. Всъщност член 260, параграф 3 ДФЕС дава възможност на Съда да наложи еднократно платима сума и/или периодична имуществена санкция със същото съдебно решение, с което установява неизпълнение на задължението за съобщаване на транспониращите мерки. Ето защо Съдът приема, че целта на механизма, въведен с член 260, параграф 3 ДФЕС, е не само да стимулира държавите членки възможно най-бързо да преустановят неизпълнението на това задължение, но и да облекчи и ускори производството по налагане на финансови санкции²⁶.

56. Второ, Комисията посочва, че методите на изчисление, които тя прилага в този контекст, са по същество същите като тези по член 260, параграф 2 ДФЕС. Последната разпоредба оправомощава Комисията да предложи, а Съда да наложи финансови санкции в различна хипотеза, а именно когато държава членка не предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда²⁷. Въпреки това, тъй като по същество по двете разпоредби могат да се налагат едни и същи санкции и преценката в това отношение трябва да се ръководи от едни и същи принципи, Съдът одобрява подхода на Комисията и постановява, че съдебната практика, която се отнася до член 260, параграф 2 ДФЕС, се прилага по аналогия към член 260, параграф 3 ДФЕС²⁸.

²³ Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) (C-550/18, EU:C:2020:564, т. 55 и цитираната съдебна практика).

²⁴ Това е така, защото искането за налагане на финансови санкции на основание член 260, параграф 3 ДФЕС е само акцесорно за производството по установяване на неизпълнение на задължения и трябва да осигури ефективността му (вж. решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари) (C-549/18, EU:C:2020:563, т. 49 и цитираната съдебна практика).

²⁵ За пълнота отбелязвам, че макар в член 260, параграф 3 ДФЕС да не се посочва дали задължението на съответната държава членка да се съобрази със санкциите, „започва да тече“ от датата на постановяване на съдебното решение (без последващ гратисен период), Съдът вече неколкократно е постановявал, че санкциите влизат в сила незабавно (вж. например решение Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:573). За доктриналния дебат по този въпрос вж. *Materne*, T. La procédure en manquement d'État — Guide pratique. 2. ed. Bruylant, p. 483.

²⁶ Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) (C-550/18, EU:C:2020:564, т. 74 и цитираната съдебна практика).

²⁷ В това отношение добавям, че докато член 260, параграф 2 ДФЕС е насочен към това, което по същество е „съставно нарушение“ или „двойно нарушение“ (първоначалното неизпълнение на задължението на държавата членка и нейното неизпълнение на решението по член 258 ДФЕС), член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага в контекста на едно-единствено нарушение (а именно липсата на транспониране на директива) (вж. *Wahl*, N., L. Prete. Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU. — *European Law Reporter*, 2014, No 6, 170—189, 173).

²⁸ Вж. решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (C-658/19, EU:C:2021:138, т. 56 и цитираната съдебна практика).

57. Това твърдение все пак е обвързано с *уговорката*, че правомощието на Съда за преценка по тази последна разпоредба подлежи на ограничение, което няма аналог в член 206, параграф 2 ДФЕС. Всъщност, макар по силата и на двете разпоредби Съдът да може да се отклони от предложенията на Комисията, член 260, параграф 3 ДФЕС предвижда (за разлика от член 260, параграф 2 ДФЕС), че размерът на финансовите санкции, които Съдът в крайна сметка налага, не може да надвишава определения от Комисията²⁹.

58. След тези уточнения припомням, че в съобщението от 2023 г. Комисията очертава два различни метода на изчисление: един за еднократно платимите суми и друг за периодичните имуществени санкции. Еднократно платимите суми се налагат, за да се санкционира продължаването на неизпълнението на задължения от страна на държавата членка до обявяването на решението на Съда или до пълното му изпълнение, ако настъпи по-рано. Периодичните имуществени санкции от своя страна имат за цел да накарат държавата членка да преустанови неизпълнението на задължения възможно най-скоро след обявяването на решението на Съда, и налагането им е по принцип обосновано само доколкото продължава да е налице неизпълнението на задължения, заради което тази санкция се налага, до разглеждането на фактите от Съда³⁰.

59. И двата метода се основават на умножаването на фиксирана сума по три елемента. Първите два елемента представляват тежестта на нарушението (отразена чрез коефициент за тежест) и неговата продължителност (отразена чрез коефициент за продължителност или броя на дните, през които нарушението е продължило или продължава). Третият елемент е описан от Комисията като „фактор „п“, отразяващ платежоспособността на съответната държава членка“.

60. Както вече посочих в точка 17 по-горе, в настоящия случай Комисията е изчислила размера на еднократно платимата сума като по-високата от следните две суми: сума в дневен размер от 13 700 евро, считано от деня след изтичането на срока за транспониране, определен в Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, до датата на прекратяване на твърдяното неизпълнение, или ако неизпълнението продължава, до датата на обявяването на съдебното решение по настоящото дело, или минималната сума от 3 836 000 евро. Тази институция също така иска от Съда да осъди Република Полша да заплати периодична имуществена санкция в размер на 53 430 евро за всеки ден забава в изпълнението на задълженията, произтичащи от Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, считано от датата на обявяването на това съдебно решение до датата на изпълнението на тези задължения.

61. Република Полша твърди, че тези санкции са прекомерни и непропорционални. По-конкретно, тя оспорва два елемента от методите на изчисление, прилагани от Комисията, които са описани в съобщението от 2023 г.: първо, коефициента за тежест, който съгласно насоките, изложени в това съобщение, е еднакъв във всички случаи на пълно неизпълнение на задължението на съответната държава членка за съобщаване на мерките, необходими за транспониране на дадена директива (1), и второ, фактора „п“, който се основава отчасти на броя на населението на държавата членка (2). Въпросите,

²⁹ Това ограничение засяга не само самия размер, но и избора на Съда относно вида на санкциите (еднократно платима сума или периодична имуществена санкция, или и двете), които той счита за подходящи (вж. решение от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари) (С-549/18, ЕУ:С:2020:563, т. 52). С оглед на това отбелязвам, че както е посочено в съобщението от 2023 г., Комисията „систематично предлага на Съда да наложи на съответната държава членка както еднократно платима сума, така и периодична имуществена санкция“.

³⁰ Вж. в това отношение решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (С-658/19, ЕУ:С:2021:138, т. 55 и цитираната съдебна практика).

повдигнати от Република Полша по отношение на тези два елемента, не се ограничават до настоящия случай, а поставят под въпрос целесъобразността на методите на изчисление, посочени от Комисията в съобщението от 2023 г., като цяло. Първо ще разгледам тези по-общи въпроси, преди да коментирам прекомерния или непропорционален характер на размера на финансовите санкции, определени от Комисията в настоящото производство (3).

1. Общ въпрос (i): Прилаганият от Комисията коефициент за тежест

а) Доводи на страните

62. Комисията припомня, че коефициентът за тежест, който отразява тежестта на нарушението, се определя като стойност между 1 и 20. Тя добавя, че както е посочено в съобщението от 2023 г., тя „систематично“ прилага коефициент 10 в случаите на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране. Настоящото дело се отнася до такова пълно неизпълнение. Ето защо Комисията е приложила коефициент за тежест 10.

63. Комисията обяснява, че съгласно практиката на Съда³¹ задължението за транспониране на директивите и за съобщаване на мерките за транспониране на Комисията представлява „задължение от съществено значение“, което допринася за гарантиране на ефективността на правото на Съюза. Пълното неизпълнение на това задължение трябва да се разглежда като „несъмнено тежко нарушение“. Според Комисията това обосновава систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 във всички такива случаи.

64. Комисията посочва още, че всички директиви, приети съгласно определена законодателна процедура, трябва да се считат за еднакво важни и трябва да бъдат напълно транспонирани от държавите членки в рамките на определените в тях срокове. Според нея естеството на въпросната директива не трябва да оказва влияние върху определянето на коефициента за тежест.

65. Освен това Комисията твърди, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 във всички случаи, които се отнасят до пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране, повишава правната сигурност. Подобно систематично прилагане укрепвало и предвидимостта на финансовите санкции, предложени от Комисията, и гарантирало равното третиране на държавите членки.

66. Освен това Комисията счита, че прилагането на този коефициент във всички случаи е обосновано по настоящото дело. В това отношение тя изтъква, първо, че Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, има ключова роля за улесняване на ефективното прилагане на правото на Съюза в редица важни области и че поради това липсата на транспониране на тази директива може да има последици за други актове от правото на Съюза (тези, приети в областите, които попадат в материалното приложно поле на тази директива). Второ, тя твърди, че липсата на ефективна защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, в дадена държава членка може да засегне защитата на техните основни права, което увеличава тежестта на нарушението. Трето, на Комисията не са известни разпоредби от полското право, които да преследват същите цели като

³¹ Вж. решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II) (С-628/18, ЕУ:С:2021:1, т. 75).

Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, или да отразяват нейното съдържание. Четвърто, фактът, че Република Полша е сътрудничила с Комисията по време на досъдебната процедура, не смекчава нейното неизпълнение.

67. Република Полша твърди, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 във всички случаи на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране позволява на Комисията да заобиколи задължението си да извършва във всеки случай задълбочена оценка на тежестта на твърдяното нарушение.

68. В частност, Република Полша твърди, че в настоящия случай Комисията не е взела предвид обстоятелството, че полското право вече предоставя определена форма на защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, и че поради това липсата на транспониране на Директивата за защита на такива лица има ограничено въздействие върху интересите, които този акт цели да защити. Според нея това обстоятелство следва да се разглежда като смекчаващо обстоятелство при определянето на коефициента за тежест; в противен случай коефициентът, приложен от Комисията, щял да се основава само на потенциалните последици от нарушението (а не на реалните последици от него).

69. Република Полша отбелязва също, че фактът, че дадена държава членка си сътрудничи лоялно (както тя е направила) с Комисията в хода на досъдебната процедура, също е смекчаващо обстоятелство³².

б) Анализ

70. Съдът е пояснил, че финансовите санкции, налагани на държавите членки за неизпълнение на задълженията им съгласно правото на Съюза, трябва да бъдат „съобразен[и] с обстоятелствата“ и „пропорционалн[и] на [неизпълнението] на задължения и на платежоспособността на съответната държава членка“³³. Комисията посочва, че надлежно е отчела тези изисквания в съобщението от 2023 г.³⁴

71. С оглед на тези фактори разбирам, че коефициентът за тежест, прилаган от Комисията, има за цел по-специално да гарантира, че размерът на еднократно платимите суми и/или периодичните имуществени санкции, определени от Комисията съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС, е пропорционален на тежестта на нарушението, оценена с оглед на релевантните обстоятелства. Всъщност това е единственият елемент от методите на изчисление, посочени в съобщението от 2023 г., който може да отрази тежестта на нарушението³⁵.

³² В това отношение тя се позовава на решения от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешка република (C-241/11, EU:C:2013:423), и от 17 октомври 2013 г., Комисия/Белгия (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Вж. във връзка с периодичните имуществени санкции решения от 4 юли 2000 г., Комисия/Гърция (C-387/97, EU:C:2000:356, т. 90), и от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (C-658/19, EU:C:2021:138, т. 62); по отношение на еднократно платимите суми — решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) (C-550/18, EU:C:2020:564, т. 81), и от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (C-658/19, EU:C:2021:138, т. 73).

³⁴ Вж. точка 2 от съобщението от 2023 г.

³⁵ Всъщност другите елементи на методите на изчисление, прилагани от Комисията (а именно фиксираната сума, коефициентът за продължителност или броят на дните, през които нарушението е продължило или продължава, и факторът „n“), не се основават на тежестта на нарушението.

72. Именно в този контекст трябва да се разгледа въпросът дали Комисията може систематично да прилага коефициент за тежест 10, когато твърдяното нарушение, въз основа на което тя предлага на Съда да наложи финансови санкции по член 260, параграф 3 ДФЕС, се състои в пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране. Този въпрос никога не е бил разглеждан от Съда. Всъщност преди съобщението от 2023 г. Комисията не е прилагала систематично същия коефициент в такива хипотези³⁶.

73. За яснота припомням, че член 260, параграф 3 ДФЕС се прилага, когато „тази държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за мерките за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура“. Следователно обхватът на тази разпоредба не се ограничава само до случаите на пълно неизпълнение на задължението за „съобщаване“, а включва и случаите, в които държавата членка частично или неправилно съобщава мерките за транспониране. Въпреки това, макар че в съобщението от 2023 г. Комисията не посочва какъв коефициент за тежест трябва да се прилага в тази втора хипотеза³⁷, тя посочва, че в първата хипотеза систематично прилага коефициент 10.

74. Както ще обясня по-долу, считам, че подобен подход е подходящ (и съвместим с принципа на пропорционалност) само и единствено ако всички нарушения, за които се отнася, могат да се считат за еднакво тежки в сравнение, първо, с други видове нарушения и второ, помежду си. Според мен обаче в случая това не е така.

1) Първа причина: случаите на пълно неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на мерките за транспониране не са непременно по-тежки от други видове нарушения

75. Хипотетично, подходът на Комисията (състоящ се в систематично прилагане на коефициент за тежест 10) би могъл да обхваща две хипотези: от една страна, когато съответната държава членка е приела необходимите мерки за транспониране (изцяло или частично), но просто изцяло е пропуснала да ги съобщи, и от друга страна, когато тази държава членка изобщо не е транспонирала въпросната директива.

76. В това отношение припомням, че както обяснява генерален адвокат Szpunar, задължението, за което се отнася член 260, параграф 3 ДФЕС, не е за приемането на мерки за транспониране, а по-скоро за съобщаването им³⁸. От това следва, че неизпълнението на задължението на държава членка за „съобщаване“ на мерките за транспониране (за разлика от пълната липса на приемане на такива мерки) е достатъчно, за да доведе до прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС.

77. При все това мога с лекота да приема (както, изглежда, и Комисията), че първата хипотеза е малко вероятна на практика. Всъщност в повечето случаи (ако не и във всички) причината, поради която дадена държава членка не е съобщила мерките за транспониране, е, че тя също така не е приела такива мерки. Трудно е всъщност да си представим защо държава членка, която е „свършила добре работата си“ и е приела мерките, необходими за

³⁶ Вж. точка 25 от Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от Договора (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1).

³⁷ Вж. точка 85 по-долу.

³⁸ Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Szpunar по дело Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, т. 69).

транспонирането на дадена директива, би пропуснала да ги съобщи на Комисията. Така че според мен е ясно, че когато тази институция говори за случаи на пълно неизпълнение на задължението за „съобщаване“, тя има предвид пълно неизпълнение на задължението за транспониране (а не само и единствено пълно неизпълнение на задължението за съобщаване) в съответствие със схващането ѝ за член 260, параграф 3 ДФЕС като за разпоредба, въвеждаща механизъм, предназначен да предостави „ефективно решение на разпространеното явление на късно транспониране на директивите“³⁹.

78. В такива случаи съответната държава членка на практика носи отговорност за двойно нарушение. Тя не само не е съобщила мерките за транспониране, но и не е приела такива мерки (като първото нарушение е следствие от второто).

79. На пръв поглед наличието на такова двойно нарушение може действително да изглежда, както твърди Комисията, доста тежко. Именно тук обаче се проявява слабостта на „универсално“ решение на Комисията: то е очевидно твърде опростено. При този подход Комисията „отделя“ един вид нарушение (пълното неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на мерките за транспониране) като по-тежко по своята същност от други видове нарушения, по-специално от много от обхванатите от член 260, параграф 2 ДФЕС. По този начин тя пренебрегва обстоятелството, че случаят не е непременно такъв⁴⁰.

80. За да се илюстрира това, може да се посочи неизпълнението от страна на Чешката република на задължението за транспониране на някои разпоредби от Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване⁴¹, което Съдът разглежда в своето решение Комисия/Чешка република⁴². Като се изключи фактът, че това неизпълнение е било частично, а не пълно, то е било и незначително. Всъщност дейността, която тези разпоредби са уреждали (в случая — професионалното пенсионно осигуряване), не е съществувала в Чешката република. Обратно, нарушението, установено от Съда в решение Комисия/Франция⁴³, което се отнася до неспазването от страна на Френската република на някои задължения за контрол на риболовните дейности на френските плавателни съдове (нарушение, което попада в обхвата на сегашния член 260, параграф 2 ДФЕС), е много по-тежко от гледна точка на последиците, които е имало за засегнатите обществени и частни интереси⁴⁴.

³⁹ Вж. точка 51 по-горе.

⁴⁰ Вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Szpunar по дело Комисия/Белгия (Член 260, параграф 3 ДФЕС — Високоскоростни мрежи) (C-543/17, EU:C:2019:322, т. 56). Вж. и *Wahl*, N., L. Prete. Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU. — *European Law Reporter*, 2014, No 6, 170—189, 173.

⁴¹ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 година (ОВ L 235, 2003 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 219).

⁴² Вж. решение от 25 юни 2013 г. (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 53).

⁴³ Решение от 12 юли 2005 г. (C-304/02, EU:C:2005:444)

⁴⁴ Вж. в това отношение *Wahl*, N., L. Prete. Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU. — *European Law Reporter*, 2014, No 6, 170—189, 173.

2) *Втора причина: случаите на пълно неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на мерките за транспониране имат различна степен на тежест*

81. Втората причина, поради която считам, че подходът на Комисията е неудачен, е, че не всички случаи на пълно неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на мерките за транспониране, обхванати от член 260, параграф 3 ДФЕС, могат сами по себе си да се считат за имащи еднаква степен на тежест.

82. Скоро след въвеждането на тази нова разпоредба в ДФЕС Комисията обяснява, че целта ѝ е да насърчи бързото транспониране на директивите от държавите членки, което според нея е от „изключителната важност“ не само за „опазване на общия интерес“, целен със законодателството на Съюза, но също и най-вече за защита на гражданите на Съюза, които се ползват от субективни права по това законодателство⁴⁵.

83. Впоследствие Съдът изрично признава, че в контекста на прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС осъждането да се заплати еднократна сума, трябва да почива (както и в хипотезата на член 260, параграф 2 ДФЕС) на преценката „какви са последиците за частните и обществените интереси“ от това, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си⁴⁶. Същите съображения (както и необходимостта съответната държава членка да постигне спешно изпълнение на задълженията си) са от значение за определянето на размера на периодичната имуществена санкция⁴⁷.

84. Според мен решението на Комисията в съобщението от 2023 г. да прилага систематично един и същ коефициент за тежест 10 във всички случаи, в които дадена държава членка е допуснала пълно неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на Комисията на мерките за транспониране, със сигурност е в противоречие с този предишен подход и с тази съдебна практика. Обяснявам.

85. В този документ Комисията обосновава новия си подход, посочвайки, че „всички законодателни директиви трябва да се считат за еднакво важни и изискват пълно транспониране от държавите членки в рамките на определените от тях срокове“⁴⁸. Тя допълва, че „[в]ажността да се гарантира транспонирането на законодателните директиви от държавите членки в сроковете, определени в тези директиви, се отнася в еднаква степен за всички законодателни директиви“⁴⁹. За разлика от това тя обяснява, че в случай на частично (а не на пълно) неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките за транспониране коефициентът за тежест се определя на равнище, по-ниско от 10, и се вземат предвид последиците от нарушението за „общите и конкретните интереси“.

86. От тези изявления разбирам, че Комисията счита, че в контекста на прилагането на член 260, параграф 3 ДФЕС въпросът за това кои конкретни интереси и права са засегнати от нарушението, е от значение само в случаите, различни от тези, които се отнасят до пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мярката за транспониране.

⁴⁵ Вж. точка 7 от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1).

⁴⁶ Вж. решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (С-658/19, ЕУ:С:2021:138, т. 54 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

⁴⁷ Вж. по аналогия решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (С-51/20, ЕУ:С:2022:36, т. 96).

⁴⁸ Вж. точка 3.2.2 от съобщението от 2023 г.

⁴⁹ Вж. точка 2.2 от това съобщение.

87. За мен това повдига един нерешен въпрос: ако, както твърди Комисията, крайната цел на финансовите санкции, които тя може да предложи на Съда да наложи по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, е „опазване на общите интереси“, преследвани от законодателството на Съюза, и „субективните права на гражданите на Съюза“, как е възможно размерът на тези санкции да *не* се адаптира в зависимост от степента, в която тези интереси и права са засегнати или потенциално могат да бъдат засегнати от нарушението във всички случаи, обхванати от тази разпоредба?

88. В това отношение вече отбелязах в точка 21 по-горе, че е общоприето (както илюстрира например самият материален обхват на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения), че някои области на правото на Съюза са от по-голямо значение за обществения интерес, отколкото други. Пълното неизпълнение на задължението на държава членка да транспонира директива в някоя от тези области по принцип, и особено ако тази директива има за цел да породи субективни права за гражданите на Съюза, е по-тежко от неизпълнението на задължението на същата държава членка да транспонира директива в друга област⁵⁰.

89. Според мен следователно не може да се твърди, че всички директиви, приети съгласно определена законодателна процедура, са еднакво значими. Съгласен съм, че задължението на държавите членки да приемат своевременно мерки за транспониране, се отнася „в еднаква степен“ за всички такива директиви. Съвсем друго нещо обаче е да се твърди, както прави Комисията, че всички тези актове трябва да бъдат поставени на еднаква основа, тъй като всички те са еднакво значими⁵¹. Фактът, че нарушението е по своята същност тежко, не означава, че тежестта му не може да варира в зависимост от случая.

90. Бих искал да направя още две бележки.

91. Първо, на този извод не се отразява фактът, че Съдът е постановил, 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 [...] от съществено значение“⁵². Във връзка с това препращам към гореизложените съображения.

92. В допълнение, обосновката, представена от Комисията по настоящото дело, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 гарантира равно третиране на държавите членки, ми се струва особено неубедителна. Не мога да разбера как адаптирането на коефициента за тежест, за да се вземат предвид фактори като значимостта на въпросната директива, може да застраши равното третиране на държавите членки.

93. Второ, в съобщението от 2023 г. Комисията отбелязва, че във връзка с член 260, параграф 2 ДФЕС значението на въпросното нарушение трябва да се определи, като се вземат предвид „естеството и обхват[ът] на съответните [правни] разпоредби“. Тя добавя, че „[н]арушенията, които засягат основните права или четирите основни свободи [...] по принцип следва да се считат за особено тежки и следва да водят до съответна

⁵⁰ Като се има предвид това, съгласен съм, че дори в област, която се счита за общозначима за обществения интерес, е възможно законодателят на Съюза да приеме директива по въпрос с относително малко значение (например по някой много технически въпрос), и обратното. Следователно тежестта на нарушението трябва да се преценява във всеки отделен случай.

⁵¹ Вероятно въз основа на подобни съображения още в първото си съобщение относно член 260, параграф 3 ДФЕС Комисията посочва, че общите принципи и критерии, които е формулирала във връзка с тази разпоредба, трябва да се прилагат „във всеки отделен случай“ и че всяка финансова санкция трябва винаги да е съобразена с обстоятелствата на конкретния случай (вж. т. 10 от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1).

⁵² Вж. решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II) (С-628/18, ЕУ:С:2021:1, т. 75).

санкция⁵³. Освен това в него се обяснява, че последиците за общите или конкретните интереси следва да се оценяват във всеки отделен случай, като се вземат предвид по-специално загубата на ресурси на Съюза, наличието на сериозна вреда за финансовите интереси на Съюза, въздействието на нарушението върху начина, по който функционира Съюзът, сериозно или непоправимо увреждане на човешкото здраве или на околната среда, всяка възможна финансова изгода, която държавата членка получава от неизпълнението, и броят на населението, засегнато от нарушението.

94. Не виждам причина защо същите ръководни принципи и фактори да не играят роля при определянето на коефициента за тежест, когато нарушението се състои в пълно неизпълнение на задължението за приемане и съответно за съобщаване на мерките за транспониране по смисъла на член 260, параграф 3 ДФЕС.

95. В това отношение добавям, че още в първото си съобщение относно член 260, параграф 3 ДФЕС Комисията посочва, че коефициентът за тежест трябва да бъде определен съобразно правилата и критериите, приложими за нарушенията, обхванати от член 260, параграф 2 ДФЕС, от което следва, че този коефициент просто трябва да бъде между 1 и 20⁵⁴. В съобщението от 2023 г. не са посочени причините за отклонението от този подход (освен тези, свързани с еднаквата значимост на всички директиви, приети съгласно определена законодателна процедура).

96. Отбелязвам, че по настоящото дело Република Полша твърди, че следва да се вземат предвид два смекчаващи фактора: първо, обстоятелството, че лицата, подаващи сигнали за нарушения, вече са защитени от полското право, и второ, че Република Полша лоялно е сътрудничила с Комисията в хода на досъдебната процедура.

97. Моя анализ на настоящия случай ще оставя за по-късно (вж. раздел 3 по-долу). Засега бих искал само да поясня, че считам, че във всички случаи Комисията следва да запази възможността коефициентът за тежест да бъде адаптиран в светлината на съответните смекчаващи и/или утежняващи фактори.

3) Заключение

98. От изложените по-горе съображения следва, че според мен Съдът трябва да приеме, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 за всички случаи на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на необходимите за транспониране на директива мерки, попадащи в обхвата на член 260, параграф 3 ДФЕС, е неудачно за определянето на финансови санкции, които са достатъчно възпиращи и пропорционални на съответното нарушение.

⁵³ Вж. точка 3.2.1.1 от съобщението от 2023 г.

⁵⁴ Вж. точка 25 от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 от ДФЕС“ (ОВ С 12, 2011 г., стр. 1), която препраща към точка 16.6 от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 228 от Договора за ЕО“ (SEC/2005/1658).

2. Общ въпрос (ii): метод на изчисление на фактора „n“

а) Доводи на страните

99. Според Комисията факторът „n“ има за цел да отчете платежоспособността на държавите членки и по този начин да гарантира, че финансовите санкции, наложени в изпълнение на член 260, параграф 3 ДФЕС, имат възпиращо действие. Две трети от този фактор представлява брутният вътрешен продукт (БВП) на държавата членка (в сравнение със средния БВП на всички държави членки), а една трета — нейното население (в сравнение със средното население на всички държави членки).

100. Комисията посочва, че в настоящия случай съгласно точка 3 от приложение I към съобщението от 2023 г. е приложила фактор „n“ със стойност 1,37.

101. Комисията добавя, че при определянето на метода на изчисление на фактора „n“ в това съобщение тя е взела предвид решението на Съда Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁵⁵. Според Комисията от точка 116 от това решение следва, че макар БВП на държавите членки да трябва да бъде преобладаващият фактор за целите на преценката на тяхната платежоспособност, това не засяга възможността Комисията да предлага финансови санкции, които се основават на множество критерии, особено ако тези други критерии имат за цел да запазят разумно разграничаване между държавите членки.

102. Комисията счита, че включването на елемент, основан на броя на населението на държавите членки, в метода на изчисление на фактора „n“ обслужва именно тази цел. Тя твърди, че демографският критерий също така гарантира стабилността на фактора „n“ във времето, тъй като е по-малко вероятно броят на населението на дадена държава членка да се променя значително на годишна база, отколкото нейният БВП.

103. Освен това Комисията твърди, че методът на изчисление на фактора „n“, приет в съобщението от 2023 г., следва указанията, дадени от генерален адвокат Pitruzzella в заключението му по дело Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁵⁶, в което той заявява, че „целта за запазване на определено съотношение между коефициентите, прилагани към различните държави членки“, може да бъде постигната чрез използване на „демографски критерий, позволяващ да се релативизират резултатите, произтичащи от отразяването на простия или сравнителния БВП“.

104. Република Полша не е съгласна с Комисията. Тя счита, че демографският критерий, използван при изчисляването на фактора „n“, е несъвместим с общата цел на този фактор, която е да се отчете платежоспособността на държавите членки, като същевременно се гарантира, че наложените им финансови санкции са достатъчно възпиращи.

105. Република Полша твърди още, че използваният от Комисията метод на изчисление на фактора „n“ води до противоречиви резултати, тъй като платежоспособността на държавите членки може да бъде надценена или подценена в зависимост от броя на населението им, което не би било така, ако факторът „n“ се основаваше само на техния БВП.

⁵⁵ Вж. решение от 20 януари 2022 г. (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, точка 37.

106. Република Полша също така посочва, че трябва да се очакват разлики във фактора „n“ на държавите членки, тъй като не всички държави членки имат еднаква платежоспособност. Като цяло тя твърди, че подходът на Комисията води до налагането на непропорционални финансови санкции на държавите членки с по-нисък БВП, но с по-многобройно население.

107. Накрая, Република Полша посочва, че в заключението си по дело Комисия/Гърция⁵⁷ генерален адвокат Wathelet заявява, че „не е изключено платежоспособността на някои държави членки с определена численост на населението да е по-малка от тази на други държави членки с по-малобройно население“, и че следователно този критерий „също е ирелевантен за изчисляването на периодичната имуществена санкция“.

108. В това отношение Република Полша отбелязва, че от 2017 г. насам (след заключението на генерален адвокат Wathelet по дело Комисия/Гърция) Съдът никога не е вземал предвид други елементи освен БВП при определянето на платежоспособността на дадена държава членка. Освен това споменаването на „демографски критерий“ в заключението на генерален адвокат Pitruzzella по дело Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) трябвало да се разбира само като указание, че може да е уместно БВП на държавите членки да се раздели на броя на населението им, за да се получи по-точна представа за тяхната платежоспособност.

109. В светлината на горепосочените съображения Република Полша твърди, че прилаганият от Комисията фактор „n“ следва да се основава на платежоспособността на държавите членки, отразена единствено от техния БВП.

б) Анализ

110. Методът, прилаган от Комисията за изчисляване на фактора „n“, е един и същ както за нарушенията, попадащи в обхвата на член 260, параграф 2 ДФЕС, така и за нарушенията, попадащи в обхвата на член 260, параграф 3 ДФЕС.

111. Първоначално този метод се основава на два елемента: БВП на съответната държава членка, от една страна, и броя на гласовете, с които тази държава членка разполага в Съвета при гласуване с квалифицирано мнозинство, от друга страна⁵⁸. Правилата за гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета обаче се променят след влизането в сила на 1 април 2017 г. на новото „правило за двойно мнозинство“, въведено с член 16, параграф 4 ДЕС. Съдът разглежда последиците от това развитие в решението си от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция⁵⁹, в което постановява, че тази нова система не осигурява задоволителни критерии, позволяващи адекватно определяне на платежоспособността на държавите членки, и следователно не може ефективно да замени старата система на претеглените гласове. Той също така отбелязва, че във всеки случай, след 1 април 2017 г. при преценката на платежоспособността на държавите членки Съдът взема предвид само БВП на съответната държава членка.

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, точка 139.

⁵⁸ Вж. раздел Г, озаглавен „Отразяване на платежоспособността на държавата членка“ от „Съобщение на Комисията — Прилагане на член 228 от Договора за ЕО“ (SEC/2005/1658). За пълнота на изложението добавям, че факторът „n“ се появява за първи път в документа, озаглавен „Съобщение на Комисията — Метод на изчисление на периодичната имуществена санкция, предвидена съгласно член 171 от Договора за ЕО“, от 28 февруари 1997 г. (ОВ С 63, 1997 г., стр. 2), но едва през 2005 г. започва да се прилага и за изчисляване на еднократно платимите суми.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903 (т. 139—141).

112. През 2019 г. Комисията издава ново съобщение (наричано по-нататък „съобщението от 2019 г.“⁶⁰), в което включва променен метод на изчисление на фактора „n“. Този нов метод продължава да включва компонент, който не е обвързан с БВП на съответната държава членка. Този компонент обаче вече не се основава на броя на гласовете в Съвета, а на броя на местата за представители в Европейския парламент.

113. В решението си от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁶¹, Съдът отново посочва, че при преценката на платежоспособността на съответната държава членка следва да се вземе предвид нейният БВП като преобладаващ фактор и че целта за определяне на финансови санкции, които са достатъчно възпиращи, не изисква непременно да се вземе предвид институционалната тежест на съответната държава членка в Съюза, тъй като този елемент не е свързан с характеристиките на разглежданото изпълнение на задължения.

114. Съобщението от 2023 г. е прието след това решение.

115. В това съобщение Комисията описва фактора „n“ като среднопретеглена геометрична стойност, която се основава „предимно“ на БВП на държавите членки и „второстепенно“ на тяхното население „като демографски критерий, позволяващ да се запази разумно отклонение между различните държави членки“.

116. Съгласен съм с Република Полша, че този „демографски критерий“ не е подходящ за определяне на относителната платежоспособност на държавите членки. Три основни причини ме водят до това заключение.

117. Първо, може да се твърди, че обстоятелствата, описани в точка 113 по-горе, не изключват възможността Комисията да вземе предвид други фактори или параметри при определяне на метода на изчисление на фактора „n“. Всъщност, както Комисията отбелязва в съобщението от 2023 г., Съдът е признал в решението си от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁶² (решението, което е накарало Комисията да промени метода си на изчисляване на този фактор и да приеме това съобщение), че фактът, че БВП на съответната държава членка е преобладаващият фактор за целите на преценката на нейната платежоспособност, е „без да се засяга“ възможността Комисията да предлага финансови санкции, „които се основават на множество критерии, за да може по-специално да се запази разумно разграничаване между различните държави членки“.

118. Според мен обаче тези обстоятелства показват, че Съдът изисква да е налице връзка между БВП на държавите членки и факторите „n“, които съответно се определят за тези държави⁶³. Всъщност, ако за държава членка със сравнително по-нисък БВП от този на

⁶⁰ „Съобщение на Комисията — Промяна на метода на изчисление на еднократно платимите суми и дневните имуществени санкции, предлагани от Комисията в производства за установяване на нарушение пред Съда на Европейския съюз“ (ОВ С 70, 2019 г., стр. 1).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (т. 113—115).

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (т. 116).

⁶³ В това отношение добавям, че в редица свои решения Съдът е подчертавал, че що се отнася до платежоспособността на съответната държава членка, трябва да се отчетат актуалните данни за brutния вътрешен продукт (БВП) на тази държава членка към датата на преценката на фактите от Съда (вж. по-специално решения от 16 юли 2020 г., Комисия/Румъния (Борба с изпирането на пари) (C-549/18, EU:C:2020:563, т. 85), и от 16 юли 2020 г., Комисия/Ирландия (Борба с изпирането на пари) (C-550/18, EU:C:2020:564, т. 97). Освен това Съдът е възприел становището, че размерът на финансовите санкции трябва да бъде намален в случаите, когато съответната държава членка се намира в положение на икономическа криза (и нейният БВП е намалял значително) (вж. решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Ирландия (C-374/11, EU:C:2012:827, т. 44).

друга държава членка се определи по-висок фактор „n“ от определения за другата държава членка, или обратното, този фактор просто вече не би могъл да се счита за представителен за платежоспособността на съответните държави членки.

119. Именно тук става очевиден недостатъкът на метода на изчисление на фактора „n“, избран от Комисията в съобщението от 2023 г. В приложение I към съобщението от 2023 г. се посочва, че изброените в него фактори „n“ са изчислени въз основа на БВП на държавите членки през 2020 г. Ако се вземат предвид БВП на държавите членки през тази година⁶⁴ и факторът „n“, който Комисията е определила за всяка от тях, се вижда, че:

- БВП на Люксембург е по-висок от този на България, Хърватия, Литва и Словения, но факторът „n“, който Комисията прилага за Люксембург, е по-нисък от този, който прилага за тези други държави членки,
- БВП на Нидерландия е значително по-висок от този на Полша, но техните фактори „n“ са на практика еднакви (1,39 спрямо 1,37),
- за разлика от това БВП на Полша е само малко по-висок от този на Швеция, но техните фактори „n“ се различават значително (1,37 спрямо 0,83).

120. Освен това, ако се анализират факторите „n“, посочени в съобщението от 2023 г., с оглед на БВП на глава от населението на държавите членки през 2020 г.⁶⁵, вместо на техния БВП (тъй като вероятно БВП на глава от населението дава възможност за по-добро сравнение на платежоспособността на съответните държави членки), се наблюдават още по-непоследователни резултати:

- БВП на глава от населението на Дания е по-висок от този на Германия, но факторът „n“ на Германия е почти 12 пъти по-висок от този на Дания (6,16 спрямо 0,52),
- за разлика от това за Ирландия и Дания са определени сходни фактори „n“ (0,55 спрямо 0,52), въпреки че БВП на Ирландия е почти 1,5 пъти по-висок от този на Дания,
- по същия начин Нидерландия и Полша имат сходни фактори „n“ (1,39 и 1,37), но разликата между техните БВП на глава от населението е много голяма (БВП на глава от населението в Нидерландия е почти четири пъти по-висок от този в Полша),
- Италия и Кипър имат сходен БВП на глава от населението, но факторът „n“ на Италия е 3,41, докато факторът „n“ на Кипър е 0,05 (следователно факторът „n“ на Италия е приблизително 68 пъти по-голям от този на Кипър),
- Люксембург е с един от най-ниските фактори „n“, но с най-висок БВП на глава от населението от всички държави членки.

⁶⁴ Въз основа на стойностите, предоставени от Евростат тук:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

⁶⁵ Въз основа на стойностите, предоставени от Евростат тук:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

121. С оглед на тези обстоятелства за мен е ясно, че факторите „n“, изброени в съобщението от 2023 г., не са представителни за съответната платежоспособност на държавите членки (независимо дали тази платежоспособност се преценява в светлината на техния БВП, или БВП на глава от населението). Според мен несъмнено все още е актуален доводът, изтъкнат от някои автори⁶⁶ и държави членки⁶⁷ по времето, когато методът на изчисление на фактора „n“ все още се е основавал на правото на глас в Съвета или на броя на представителите в Европейския парламент, че този фактор не дава непременно точна представа за платежоспособността на държавите членки, тъй като надценява или подценява платежоспособността на някои държави членки⁶⁸.

122. Това ме води до втората причина, поради която считам, че методът на изчисление на фактора „n“, посочен в съобщението от 2023 г., е неудачен. Според мен е ясно, че като е определила този метод, Комисията е възнамерявала не само да изпълни решението на Съда от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁶⁹, в което Съдът критикува предишния метод на изчисление (а именно този, посочен в съобщението от 2019 г.), но и да гарантира, че размерите на финансовите санкции, които тя ще предлага на Съда, ще останат възможно най-близки до размерите, получени по този предишен метод.

123. Всъщност още на етапа на приемане на съобщението от 2019 г. Комисията изтъква, че използването на БВП на държавите членки като единствен критерий би довело до разлика между най-ниската и най-високата стойност на фактора „n“, което според нея е неприемливо⁷⁰. Мога лесно да си представя, че Комисията може да е имала подобни опасения, когато е предложила да включи демографски критерий в новия си метод на изчисление в съобщението от 2023 г., вместо да разчита единствено на БВП или БВП на глава от населението. Всъщност, ако се сравнят стойностите на факторите „n“, изброени в приложение I към това съобщение, с тези, изброени в приложение I към съобщението от 2019 г., се вижда, че между тях няма съществени разминавания.

124. В това отношение съм съгласен, разбира се, с Комисията, че да се гарантира, че факторът „n“ ще остане в рамките на сходен диапазон от стойности при използването на един или друг метод и ще има известна степен на стабилност във времето, не е напълно погрешна цел. Въпреки това ми се струва, че стабилност би могла лесно да бъде постигната с други, по-подходящи средства. Като за начало, Комисията би могла да вземе предвид БВП или БВП на глава от населението на държавите членки за няколко години и да се базира на тяхната средна стойност за период от например пет години. Освен това, за да се гарантира, че разликите между факторите „n“ на различните държави членки не са твърде големи и че остават донякъде в същия диапазон от стойности, в който се намират понастоящем (т.е. между 0,03 и 6,16), Комисията би могла да намали стойностите, получени въз основа на средната стойност на БВП или БВП на глава от населението, за да се вместиат точно в този диапазон.

⁶⁶ Вж. във връзка с това *Kornezov, A. Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to “Bridge the Gaps”*. — *Columbia Journal of European Law*, 2014, Vol. 20, No 3, 307—331, 329.

⁶⁷ Вж. в това отношение решение от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (C-658/19, EU:C:2021:138, т. 49), в което Кралство Испания твърди, че факторът „n“, определен за него в съобщението за 2019 г., го поставя на четвърто място сред държавите членки по отношение на платежоспособност, докато, ако този фактор се изчисляваше само въз основа на БВП, Испания би се оказала на четиринадесето място.

⁶⁸ Вж. и заключението на генерален адвокат Fennelly по дело Комисия/Гърция (C-197/98, EU:C:1999:597, т. 39—43).

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁰ Вж. съобщението от 2019 г., точка 2.

125. Позволете ми да илюстрирам. Съгласно подхода, който предлагам, за държавата членка с най-висок БВП или БВП на глава от населението ще бъде определен фактор „n“ на стойност 6,16. За всички останали държави членки ще бъде определен фактор „n“, който отразява техния сравнителен БВП или БВП на глава от населението, но който остава под тази стойност. Например, ако Люксембург има най-висок БВП на глава от населението, неговият фактор „n“ може да бъде 6,16. Факторът „n“ на Нидерландия, чийто БВП на глава от населението (през 2020 г.) е приблизително наполовина на този на Люксембург, би бил около 3.

126. Според мен и противно на това, което твърди Комисията, генерален адвокат Pitruzella е имал предвид подобни съображения, когато в заключението си по дело Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁷¹ е посочил, че „целта за запазване на определено съотношение между коефициентите, прилагани към различните държави членки“, може да бъде постигната чрез различни методи, като например чрез „демографски критерий, позволяващ да се релативизират резултатите, произтичащи от отразяването на простия или сравнителния БВП“. Всъщност не виждам как този пасаж би могъл да се тълкува по начина, по който предлага Комисията, при положение че в точка 35 от същото заключение генерален адвокат Pitruzella посочва, че според него „[БВП] (прост, на глава от населението или сравнителен) [...] сам по себе си би могъл да даде адекватна индикация за платежоспособността на съответната държава членка“.

127. Третата причина, поради която считам, че методът на Комисията за изчисляване на фактора „n“ е неуместен, е свързана с някои по-широки разсъждения относно значението на броя на населението на съответната държава членка на етапа на определяне на платежоспособността ѝ по отношение на плащането на финансови санкции.

128. Както посочих по-горе, считам (подобно на генерален адвокат Pitruzella), че за да се получи точна представа за платежоспособността на тази държава членка, може да е полезно, ако не и по-добре, да се отчита нейният БВП на глава от населението (което очевидно изисква да се вземе предвид броят на нейното население). В съобщението от 2023 г. обаче Комисията не прави това. Всъщност, както обясних по-горе, в това съобщение тя не разделя БВП на съответната държава членка на броя на нейното население, както би направила, за да изчисли БВП на глава от населението на тази държава членка. Вместо това тя счита, че относителното богатство на съответната държава членка (нейният БВП, оценен спрямо средния БВП на всички държави членки) трябва да се умножи по броя на населението на тази държава членка (отново оценен спрямо средния брой на населението на всички държави членки).

129. Както Република Полша правилно твърди, резултатът от този подход е, че държава членка със сравнително по-многобройно население систематично се счита за по-платежоспособна от държава членка със същото общо богатство (БВП) и сравнително по-малобройно население. Не виждам как това може да е съвместимо с принципа на равно третиране на държавите членки.

130. Освен това ми се струва, че подходът на Комисията в крайна сметка води до един много печален резултат, при който броят на населението на съответната държава членка всъщност се третира или като утежняващ, или като смекчаващ фактор (в зависимост от това дали броят на населението е голям, или малък) на етапа на определяне на фактора „n“.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, точка 37.

Според мен подобно съображение няма място в оценката на относителната *платежоспособност* на държавите членки. Всъщност, както твърди генерален адвокат Wathelet, „не е изключено платежоспособността на някои държави членки с определена численост на населението [всъщност] да е по-малка от тази на други държави членки с по-малобройно население“⁷².

131. Това ме води до последната ми бележка. Мога с лекота да приема, че задълженията на държавите членки съгласно правото на Съюза, особено тези, свързани с транспонирането на директивите, са по някакъв начин „дължими“ от тях в полза на техните граждани. Когато държава членка не транспонира директива, разбирам, че може да е уместно да се вземе предвид броят на гражданите на Съюза, живеещи на нейна територия, които са засегнати от това неизпълнение. Според мен това е основната разлика между неизпълнението на задълженията на държава членка съгласно правото на Съюза и шофьора на автомобила или дружеството, които използвах като примери по-горе, във въведението. Според мен шофьорът или дружеството не биха си представили нито за миг, че размерът на тяхната глоба може да варира в зависимост от броя на лицата, живеещи в домакинството им, или от броя на лицата, които са наели към момента на нарушението, поради простата причина, че правилата, които нарушават (независимо дали се отнасят до регулирането на движението, конкуренцията в Съюза, или защитата на личните данни), не пораждаат задължения спрямо тези лица.

132. За разлика от това обстоятелството, че на дадена държава членка е наложена по-висока санкция, тъй като има по-многобройно население от друга държава членка, според мен не може да бъде напълно необосновано в контекста на производство за установяване на неизпълнение на задължения, образувано по член 258 ДФЕС. Все пак считам, че това обстоятелство е свързано с тежестта на нарушението, а не с платежоспособността на държавите членки. Ето защо считам, че броят на населението на съответната държава членка не може да се използва като утежняващо или смекчаващо обстоятелство на етапа на определяне на фактора „n“. Вместо това той може, когато е уместно, да бъде включен сред смекчаващите или утежняващите фактори, които са от значение за определянето на коефициента за тежест във всеки конкретен случай. В това отношение отбелязвам, че както посочих в точка 93 по-горе, Комисията вече дава тази възможност за нарушенията, които попадат в обхвата на член 260, параграф 2 ДФЕС.

3. Настоящият случай

133. В предходните раздели обясних защо смятам, че е неуместно, първо, да се прилага един и същ коефициент за тежест 10 „систематично“ във всички случаи на пълно неуведомяване за мерките за транспониране и второ, за целите на определянето на платежоспособността на съответната държава членка да се разчита на демографски критерий, който систематично санкционира държавите членки, които, подобно на Полша, имат по-многобройно население.

134. Сега бих искал да разгледам оставащия въпрос относно финансовите санкции, които според мен Съдът следва да наложи в настоящия случай.

⁷² Вж. заключението на генерален адвокат Wathelet по дело Комисия/Гърция (С-93/17, ЕУ:С:2018:315, т. 139).

135. В това отношение припомням, от една страна, че общият размер на финансовите санкции, наложени от Съда на основание член 260, параграф 3 ДФЕС, не може, както вече споменах в точка 57 по-горе, да надвишава размера, определен от Комисията.

136. От друга страна, Съдът многократно е постановявал, че в рамките на производствата за установяване на неизпълнение на задължения той по принцип не е обвързан от насоките, съдържащи се в съобщенията на Комисията, чиято цел е да допринасят за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на самата Комисия, когато тази институция прави предложения до Съда. Освен това Съдът е посочил, че математическите променливи, използвани от Комисията за изчисляване на размера на финансовите санкции, представляват „полезна отправна точка“. С други думи, те представляват индикативни правила, които само определят основните насоки, които Комисията възнамерява да следва⁷³.

137. В настоящия случай следва, че макар предложенията на Комисията да са приети съгласно насоките, съдържащи се в съобщението от 2023 г., и следователно да са засегнати от двата недостатъка, които посочих в точка 133 по-горе, тези недостатъци не пречат на Съда да наложи финансови санкции в по-нисък размер от определения от Комисията, без да се съобразява с методите на изчисление, съдържащи се в това съобщение.

138. Същевременно, като се има предвид, че посочените предложения поставят „таван“ на размера, който Съдът може да наложи в приложение на тази разпоредба, не може да се изключи, че те биха могли, в случай че Съдът счете за целесъобразно да избере финансови санкции в по-висок размер от определения от Комисията (въпрос, който, за щастие, според мен не възниква в настоящия случай), да лишат Съда от тази възможност. Ето защо предлагам на Съда в решението си по настоящото дело изрично да посочи недостатъците на методите на изчисление на Комисията (както вече е направил в своите решения от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция⁷⁴, и от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел)⁷⁵.

139. След като направих тези уточнения, отбелязвам, че до момента Република Полша още не е съобщила на Комисията мерките, необходими за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения.

140. При тези обстоятелства според мен е удачно на Република Полша да бъдат наложени както еднократно платима сума, така и периодична имуществена санкция, за да бъде стимулирана да предприеме необходимите мерки за преустановяване на установеното неизпълнение на задължение.

141. При все това, за да се гарантира, че размерът на тази еднократно платима сума и на тази периодична имуществена санкция сам по себе си е „съобразен с обстоятелствата“ и „пропорционален на [неизпълнението] на задължения и на платежоспособността“ на

⁷³ Вж. решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36, т. 95, 109 и 110).

⁷⁴ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁵ C-51/20, EU:C:2022:36.

Република Полша⁷⁶, Съдът трябва според мен да вземе предвид, че платежоспособността на Република Полша е по-ниска от тази, която е отразена във фактора „n“, на който се позовава Комисията⁷⁷.

142. Освен това при оценката на тежестта на разглежданото нарушение ми се струва, че Съдът трябва да вземе предвид всички релевантни смекчаващи или утежняващи обстоятелства (като тези, които изброих в точка 93 по-горе). Тези обстоятелства включват обстоятелството, че нетранспонирането на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, от страна на Република Полша би могло да засегне правата на доста голям брой граждани на Съюза, като се имат предвид относително високата численост на населението на тази държава членка и фактът, че тази директива има за цел именно да предостави субективни права на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза.

143. Що се отнася до последиците от неизпълнението на задълженията на Република Полша за обществените и частните интереси, припомням, че както отбелязах в точка 21 по-горе, Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, има за цел да осигури „балансирана и ефективна“ защита на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза, за които са получили информация в работен контекст, и да „подобри прилагането на правото и политиките на Съюза“ в някои конкретни области от значение за обществения интерес. Следователно нетранспонирането на този акт трябва да се счита за особено тежко, тъй като води до значими последици за тези „области от значение за обществения интерес“, както и за защитата на субективните права на лицата, сигнализиращи за нарушения.

144. Струва ми се обаче, че тези значими последици по някакъв начин са смекчени от факта, че лицата, подаващи сигнали за нарушения, вече са защитени от полското право (и следователно упражняването на техните права не е толкова неблагоприятно засегнато от нетранспонирането от Република Полша на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, колкото би могло да се предположи първоначално). В това отношение припомням, че Съдът вече е постановил, че тежестта на нарушението може да зависи от неговите практически последици, и по-специално от факта, че тези последици остават относително ограничени⁷⁸. Така по принцип споделям становището на Република Полша, че равнището на защита, предоставено съгласно полското право на лицата, подаващи сигнали за нарушения, може да се разглежда като смекчаващо обстоятелство.

145. Освен това съм съгласен с Република Полша, че фактът, че тя е сътрудничала лоялно с Комисията в хода на процедурата, довела до производството за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда, също може да се разглежда като смекчаващо обстоятелство⁷⁹.

⁷⁶ Вж. съдебната практика, която припомних в точка 70 от настоящото заключение.

⁷⁷ Като се използва методът, който описах в точка 125 по-горе, факторът „n“ на Република Полша би могъл например да бъде 0,97, тъй като нейният БВП на глава от населението между 2018 и 2022 г. е средно 13 354 евро (спрямо 84 280 евро за Люксембург) (въз основа на стойностите, предоставени от Евростат тук: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

⁷⁸ Вж. решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (ПФИ II) (C-628/18, EU:C:2021:1, т. 80).

⁷⁹ Вж. в това отношение решения от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешка република (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 51), и от 17 октомври 2013 г., Комисия/Белгия (C-533/11, EU:C:2013:659, т. 40). Обратно, съгласен съм с Комисията, че липсата на сътрудничество представлява утежняващо обстоятелство. Всъщност държавите членки имат задължение за лоялно сътрудничество с Комисията по силата на член 4, параграф 3 ДЕС.

146. Като цяло ми се струва, че с оглед на релевантните фактически и правни обстоятелства, които току-що изложих (и по-специално по-ниската платежоспособност на Република Полша), би било уместно Съдът да наложи финансови санкции в по-нисък размер от посочения от Комисията, а именно еднократно платима сума в размер на 8 700 евро на ден, считано от датата, на която е изтекъл срокът за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, до датата на обявяването на решението по настоящото дело, и периодична имуществена санкция в размер на 34 000 евро за всеки ден забава в изпълнението на задълженията по Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, считано от датата на обявяването на това решение до датата на изпълнението на тези задължения.

VI. Заключение

147. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

- да установи, че Република Полша не е изпълнила задълженията си по Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза („Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения“), като не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на тази директива, или, във всеки случай, като не ги е съобщила на Комисията,
- да установи, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 във всички случаи на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на мерките, необходими за транспониране на дадена директива, е неудачно за определянето на финансови санкции, които са достатъчно възпиращи и пропорционални на съответното нарушение,
- да установи, че за целите на определянето на такива финансови санкции методът на изчисление, използван от Комисията в нейното съобщение, озаглавено „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение“, за определяне на фактора „п“, е неудачен за установяване на платежоспособността на тази държава членка,
- да осъди Република Полша да заплати еднократна сума в размер на 8 700 евро на ден, считано от датата, на която е изтекъл срокът за транспониране на Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, до датата на обявяването на решението по настоящото дело, и периодична имуществена санкция в размер на 34 000 евро за всеки ден забава в изпълнението на задълженията по Директивата за лицата, подаващи сигнали за нарушения, считано от датата на обявяването на това решение до датата на изпълнението на тези задължения.
- да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.