



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2019 m. balandžio 11 d.¹

Byla C-543/17

**Europos Komisija
prieš**

Belgijos Karalystę

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – SESV 258 straipsnis – Direktyva 2014/61/ES – Sparčiųjų elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudos – SESV 260 straipsnio 3 dalis – Pareiga pranešti apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones – Piniginės baudos – Prašymas priteisti sumokėti periodinę baudą“

I. Įvadas

1. Šiuo atveju Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo „pripažinti, kad vėliausiai iki 2016 m. sausio 1 d. nepriėmusi 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/61/ES dėl priemonių sparčiojo [sparčiųjų] elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti² nuostatas įgyvendinančių įstatymų ir kitų teisės aktų arba bet kuriuo atveju apie juos nepranešusi Komisijai, Belgijos Karalystė neįvykdė pagal šios direktyvos 13 straipsnį jai tenkančių pareigų“³.

2. Be to, Komisija prašo Teisingumo Teismo „vadovaujantis SESV 260 straipsnio 3 dalimi skirti Belgijos Karalystei 54 639,36 EUR dydžio už dieną periodinę baudą, skaičiuojamą nuo sprendimo šioje byloje, kuriuo konstatuojamas pareigos pranešti apie Direktyvos [2014/61] perkėlimo priemones neįvykdymas, paskelbimo dienos“⁴.

3. Taigi šis ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo nustatymo yra sudarytas iš dviejų dalių, kuriose keliamas, pirma, klasikinio įsipareigojimų neįvykdymo, (iš dalies) neperkėlus direktyvos, klausimas ir, antra, SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatyta piniginės baudos⁵ klausimas. Dėl pirmosios ieškinio dalies teisinių problemų nekyla, be to, proceso šalys dėl jos nesiginčija⁶. Tačiau dėl antroje dalyje keliamos teisinės problemos kilo ginčas tarp Komisijos ir Belgijos Karalystės bei kitų į bylą įstojusiu šalių⁷.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 OL L 155, 2014, p. 1.

3 Žr. 2017 m. rugsėjo 15 d. Komisijos ieškinio 85 punktą.

4 Žr. Komisijos ieškinio 85 punktą.

5 Terminas „piniginė bauda“ yra bendras terminas, apimantis terminus „vienkartinis mokestis“ ir „reguliariai mokama bauda“.

6 Šiuo aspektu Komisijos ieškinio neginčijo nė viena į bylą įstojusi valstybė narė.

7 Kaip ir doktrinoje – apie tai kalbėsime toliau.

4. SESV 260 straipsnio 3 dalis įtraukta Lisabonos sutartimi. Joje nurodytas mechanizmas, pagal kurį Teisingumo Teismas gali skirti valstybei narei piniginę baudą, kai ji pirmą kartą pripažįstama kalta neįvykdžiusi įsipareigojimo pranešti apie taikant teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės.

5. Iki šiol Teisingumo Teismas nėra priėmęs sprendimo dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies išaiškinimo. Tiesa, Teisingumo Teismas jau yra nagrinėjęs daug bylų, kuriose Komisija prašė taikyti SESV 260 straipsnio 3 dalies nuostatas. Tačiau visos jos iki šiol būdavo išsprendžiamos dar prieš priimant sprendimą atitinkamos valstybės narės ir Komisijos ginče, todėl visose jose Komisijai teko atsisakyti ieškinio, kartais ir paskutinę minutę⁸.

6. Taigi ši byla galėtų sudaryti sąlygas Teisingumo Teismui išaiškinti šią nuostatą⁹.

7. Aiškinant SESV 260 straipsnio 3 dalį kyla esminių klausimų dėl Sąjungos teisinės tvarkos. Mano pagrindinis tikslas, o gal net pagrindinis rūpestis šioje byloje – įspėti Teisingumo Teismą, kad bet kuriuo atveju šią nuostatą reikia išaiškinti išsamiau, ne vien pakartojant visiems žinomą tiesą, kad greitas, visiškas ir teisingas direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę yra esminis siekiant vienodo Sąjungos teisės taikymo.

II. Teisinis pagrindas

8. Direktyvos 2014/61 13 straipsnyje „Perkėlimas į nacionalinę teisę“¹⁰ nustatyta:

„Valstybės narės ne vėliau kaip 2016 m. sausio 1 d. priima ir paskelbia įstatymus ir kitus teisės aktus, būtinus, kad būtų laikomasi šios direktyvos. Apie tai jos informuoja Komisiją.

Tas nuostatas jos taiko nuo 2016 m. liepos 1 d.

Valstybės narės, priimdamos tas nuostatas, daro jose nuorodą į šią direktyvą arba tokia nuoroda daroma jas oficialiai skelbiant. Nuorodos darymo tvarką nustato valstybės narės.“

III. Ginčo aplinkybės

A. Iki teisminė procedūra

9. Pagal Direktyvos 2014/61 13 straipsnį valstybės narės turėjo priimti ir paskelbti įstatymus ir kitus teisės aktus, kad būtų laikomasi šios direktyvos, ne vėliau kaip 2016 m. sausio 1 d. ir apie tai pranešti Komisijai.

10. Kadangi apie nacionalines priemones, kuriomis ši direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, iki tos dienos nebuvo pranešta, 2016 m. kovo 23 d. Komisija išsiuntė Belgijos Karalystei oficialų pranešimą.

⁸ Vis dėlto du generaliniai advokatai jau yra išreiškę nuomonę dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies išaiškinimo. Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13 EU:C:2014:2441) ir generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 71 punktą). Pirmojoje byloje Komisija atsisakė ieškinio, o antroji šiuo metu dar nagrinėjama Teisingumo Teisme.

⁹ Šiuo klausimu pažymiu, kad nors generalinis advokatas M. Wathelet galėjo pagrįstai konstatuoti, kad valstybės narės nėra suinteresuotos SESV 260 straipsnio 3 dalies išaiškiniu (žr. jo išvados byloje *Komisija / Lenkija*, C-320/13, EU:C:2014:2441, 3 išnašą), šioje byloje to pasakyti negalima, nes dešimt valstybių narių įstojo į bylą palaikyti Belgijos Karalystės reikalavimų.

¹⁰ Atsižvelgiant į tai, kad tarp šalių nėra nesutarimų dėl Direktyvos 2014/61 turinio perkėlimo į nacionalinę teisę, jos materialinių nuostatų cituoti nebūtina.

11. Kadangi Belgijos Karalystė atsakyme nurodė, kad 2016 m. liepos 11 d. perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės buvo rengiamos, 2016 m. rugsėjo 30 d. Komisija nusiuntė tai valstybei narei pagrįstą nuomonę, ragindama imtis visų būtinų priemonių, kad ji būtų įgyvendinta per du mėnesius nuo pagrįstos nuomonės gavimo.

12. Pratęsus atsakymo terminą, Belgijos Karalystė atsakė į pagrįstą nuomonę 2017 m. vasario 21 d. ir kovo 28 d. raštais, jais pranešė Komisijai, kad Direktyva 2014/61 yra perkeliama į nacionalinę teisę. Prie šių raštų buvo pridėti įgyvendinimo priemonių projektai ir 2008 m. liepos 3 d. *ordonnance relative aux chantiers de voirie de la Région de Bruxelles Capitale (Belgique)* (Nutartis dėl Briuselio sostinės regiono (Belgija) kelių statybos darbų) suvestinė redakcija.

13. Manydama, kad nei Direktyva 2014/61 buvo visiškai perkelta į nacionalinę teisę, nei buvo pranešta apie nacionalines priemones, kuriomis ta direktyva būtų visiškai perkelta į nacionalinę teisę, todėl Belgijos Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal minėtos direktyvos 13 straipsnį, 2017 m. liepos 13 d. Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

B. Procesas Teisingumo Teisme

14. 2017 m. rugsėjo 15 d. pareikštame ieškinyje Komisija apkaltino Belgijos Karalystę tuo, kad ši, pirma, nesiėmė visų būtinų priemonių, kad būtų laikomasi Direktyvos 2014/61, ir, antra, bet kuriuo atveju nepranešė apie tokias priemones Komisijai.

15. Atsiliepime į ieškinį Belgijos Karalystė atkreipė dėmesį į pažangą, padarytą perkeliant Direktyvos 2014/61 nuostatas į nacionalinę teisę, ir nurodė, kad didžioji dalis nuostatų yra perkelta į Belgijos teisę, atsižvelgiant į kompetencijos pasidalijimą tarp federacinės valstybės, regionų ir bendruomenių, ir kad yra imtasi reikiamų priemonių dėl nuostatų, kurios dar neperkeltos, arba šios priemonės dar įgyvendinamos.

16. Dublike Komisija nurodė, kad, nepaisant didelės pažangos, nuo ieškinio pareiškimo padarytos Belgijos Karalystei perkeliant Direktyvą 2014/61 į nacionalinę teisę, vis dar būtina priimti papildomas priemones, kad būtų perkeltos visos jos nuostatos. Be to, ši poreikį pripažįsta ir pačios Belgijos valdžios institucijos. Todėl Komisija sumažino iš Belgijos Karalystės priteistinos už kiekvieną dieną mokėtinos baudos sumą, bet savo reikalavimų neatsisakė.

17. 2018 m. vasario 5 d. Vokietijos Federacinei Respublikai, Estijos Respublikai, Airijai, Ispanijos Karalystei, Prancūzijos Respublikai, Italijos Respublikai, Lietuvos Respublikai, Vengrijai ir Austrijos Respublikai buvo leista įstoti į bylą palaikyti Belgijos Karalystės reikalavimų. 2018 m. lapkričio 21 d. Rumunijai buvo leista įstoti į bylą palaikyti Belgijos Karalystės reikalavimų.

18. 2019 m. sausio 22 d. įvykusiame posėdyje pastabas žodžiu pateikė Belgijos vyriausybė ir Komisija, taip pat Vokietijos, Estijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Vengrijos, Austrijos ir Rumunijos vyriausybės.

IV. Analizė

19. Pirmiausia išnagrinėsiu įsipareigojimų neįvykdymo, kuriuo Belgijos Karalystė kaltinama pagal SESV 258 straipsnį, klausimą (A skirsnis), paskui pereisiu prie sudėtingesnio SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatytų piniginių baudų klausimo (B skirsnis).

A. Dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį

20. Komisija kaltina Belgijos Karalystę tuo, kad ji neperkėlė Direktyvos 2014/61 nuostatų į nacionalinę teisę iki 2016 m. sausio 1 d., t. y. šios direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nustatytos datos, iki kurios turi būti priimti ir paskelbti įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad būtų laikomasi šios direktyvos, ir neinformavo jos apie perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas.

21. Belgijos Karalystė neginčija šio kaltinimo.

22. Taigi šiuo atveju nagrinėjame „neginčijamą įsipareigojimų neįvykdymą“: Belgijos Karalystė neperkėlė Direktyvos 2014/61 į nacionalinę teisę iki nustatyto termino ir nepranešė Komisijai apie šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, kaip reikalaujama minėtos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje.

23. Pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją įsipareigojimų pagal direktyvą neįvykdymas turi būti nustatomas ir vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį pagrįstoje nuomonėje nustatyto laikotarpio pabaigoje¹¹.

24. Taigi, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti: kadangi per nustatytą laikotarpį nepriėmė visų įstatymų ir kitų teisės aktų, būtinų, kad būtų laikomasi Direktyvos 2014/61, arba bet kuriuo atveju apie tas nuostatas nepranešė Komisijai, Belgijos Karalystė neįvykdė šios direktyvos 13 straipsnyje nustatytų įsipareigojimų.

B. Dėl SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatytos piniginės baudos

25. Šiuo atveju pagrindinis klausimas, be abejonės, kyla dėl to, kaip reikėtų aiškinti SESV 260 straipsnio 3 dalį, t. y. kaip ta nuostata turėtų būti taikoma šioje byloje.

1. Dėl direktyvos

26. Pagal SESV 288 straipsnio trečią pastraipą „direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus“. Ši Sąjungos teisės sistemoje numatyta priemonė yra priemonė suderinti nacionalinės teisės nuostatas.

27. Direktyva yra puikus pavyzdys, kaip nacionalinės teisės sistemos yra susietos su Sąjungos teisine tvarka. Taigi teisingas nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę yra labai svarbus tiek direktyvos veiksmingumui, tiek vienodam taikymui visoje Sąjungoje.

¹¹ Žr., pvz., 2019 m. kovo 21 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-498/17, EU:C:2019:243, 29 ir 30 punktai); 2018 m. spalio 18 d. Sprendimą *Komisija / Rumunija* (C-301/17, nepaskelbtas Rink., EU:C:2018:846, 42 ir 43 punktai) ir 2016 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-314/15, nepaskelbtas, EU:C:2016:887, 28 ir 29 punktai). Tokia nuostata atsispindi doktrinoj, visų pirma žr. H.G. Schermers, D. Waelbroeck „Judicial Protection in the European Union“, 6-asis leid., Kluwer Law International, La Haye / Londres / New York, 2001, § 1256; M. Pechstein leidinyje M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (leid.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, 42 punktas; taip pat R. Streinz leidinyje R. Streinz (leid.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3-iasis leid., C.H. Beck, Munich, 2018, Artikel 258 AEUV, 34 punktas. Vis dėlto reikia pažymėti, kad sprendimų rezoliucinėse dalyse Teisingumo Teismas linkęs lakoniškai remtis sąvoka „per nustatytą laikotarpį“, nenurodydamas, ar tai yra direktyvoje Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytas laikotarpis, ar Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatytas laikotarpis.

28. Dviejų etapų teisėkūros procedūrai kontroliuoti reikia didelių pastangų. Kadangi pareiga perkelti direktyvas tenka valstybėms narėms, jų veiksmai šioje srityje nulemia ne tik skirtumus, bet ir klaidas¹². Iki šiol įgyta patirtis parodė, kad antrasis etapas nėra savaime suprantamas ir kad perkėlimas į valstybių narių nacionalinę teisę dažnai geriau užtikrinamas Komisijai sistemingai kontroliuojant. Todėl Komisija nuolat stebi perkėlimo į nacionalinę teisę praktinį įgyvendinimą ir atlieka jo statistinį vertinimą.

29. Kiek tai susiję su direktyvų perkėlimu į nacionalinę teisę, tradiciškai skiriami trijų pagrindinių tipų pažeidimai. Pirmasis susijęs su nepranešimu apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones (valstybė narė per nustatytą laiką nepranešė Komisijai apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones), antrasis – su neatitiktimi (valstybės narės taikomos perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės neatitinka Sąjungos direktyvų reikalavimų) ir galiausiai trečiasis – su neteisingu arba netinkamu taikymu (nors direktyva yra oficialiai perkelta, nacionalinės institucijos ją taiko neteisingai arba visiškai jos netaiko).

30. Reikėtų pabrėžti, kad tokią pažeidimų klasifikaciją taiko pati Komisija¹³.

31. Norėdama atlikti savo, kaip Sutarčių sergėtojos, pareigas ir patikrinti, ar valstybė narė tinkamai perkėlė direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, Komisija turi būti informuota apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, kurių ėmėsi valstybės narės¹⁴.

32. Valstybės narės dažnai nesilaiko direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę reikalavimų, o netinkamas direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę yra vienas dažniausių ir rimčiausių neteisingo Sąjungos teisės taikymo valstybėse narėse atvejų¹⁵.

33. Šiuo metu direktyvose nustatoma pareiga nacionaliniame perkėlimo į nacionalinę teisę akte daryti nuorodą į direktyvą. Kadangi ši pareiga nuo tokios nuorodos nepriklauso, perkėlimo priemonės tampa būtinos net tuo atveju, jei nacionalinės teisės aktai iš esmės jau atitinka direktyvos reikalavimus. Siekiant palengvinti perkėlimo stebėseną, daugelyje direktyvų dar iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo buvo nustatyta pareiga pranešti apie tai, kokių perkėlimo priemonių imtasi¹⁶. Be to, siekdama palengvinti perkėlimo stebėseną Komisija reguliariai prašo valstybių narių pateikti atitikties lentelę, kurioje būtų nurodyta, kaip kiekviena tam tikros direktyvos nuostata yra perkelta į nacionalinę teisę¹⁷.

34. Remiantis Lisabonos sutartimi, SESV 260 straipsnio 3 dalyje nustatyta procedūra buvo pridėta prie priemonių, kuriomis Komisija gali naudotis, vykdydama tokią kontrolę.

2. Dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies tikslo

35. Manau, kad, siekiant suprasti SESV 260 straipsnio 3 dalies logiką, naudinga žengti žingsnį atgal ir atsižvelgti į istorines ir sistemines šios nuostatos priėmimo aplinkybes.

36. Taigi norėčiau glaustai aptarti didelių diskusijų sukėlusį šios nuostatos tikslą.

12 Žr. U. Haltern *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3-iasis leid., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, 872 punktas.

13 Visų pirma žr. Komisijos ataskaitą: Europos Sąjungos teisės taikymo stebėseną. 2016 m. metinė ataskaita, 2017 m. liepos 6 d. [COM (2017) 370 *final*], III antraštinė dalis, p. 18.

14 Mano nuomone, taip yra todėl, kad SESV 260 straipsnio 3 dalyje ypač daug dėmesio skiriama nepranešimui apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Prie šio klausimo grįšiu vėliau, analizuodamas SESV 260 straipsnio 3 dalį.

15 Taip pat žr. M. Ruffert leidinyje Chr. Calliess, M. Ruffert (leid.), *EUV/AEUV*, 5-asis leid., C.H. Beck, Munich, 2016, Artikel 288 AEUV, 46 punktas.

16 Bet kuriuo atveju valstybių narių pareiga gavus prašymą pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones visada gali būti kildinama iš ESS 4 straipsnio 3 dalies.

17 Visų pirma žr. 2004 m. liepos 12 d. Komisijos rekomendacijos dėl vidaus rinkos direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę (OL L 98, 2005, p. 47) priedo 3.3 punktą ir 2009 m. birželio 29 d. Komisijos rekomendacijos dėl priemonių, skirtų bendrosios rinkos veikimui gerinti (OL L 176, 2009, p. 17), priedo 3 punkto f papunktį. Tokia lentelė taip pat pridėdama prie bet kurio nacionalinės įgyvendinimo priemonės projekto, kai jis siunčiamas valstybės narės parlamentui arba vyriausybei siekiant palengvinti diskusijas ir pridėdamas prie pranešimo Komisijai apie tą priemonę.

37. Jį vertinant remiamasi dviem teiginiais. Pirma, šia nuostata įdiegtas mechanizmas skirtas tiesiogiai bausti už nepranešimą apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Šiuo teiginiu visų pirma remiasi Komisija¹⁸, viena doktrinos šalis¹⁹ ir (netiesiogiai) generaliniai advokatai M. Wathelet²⁰ ir E. Tanchev²¹. Vadovaujantis šiuo požiūriu, už nepranešimą apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones per nustatytą laiką gali būti skiriamos piniginės baudos. Mokėjimo prievolė gali įsigalioti arba iš karto, t. y. nuo sprendimo paskelbimo dienos, arba paskesnę Teisingumo Teismo sprendime nustatytą dieną.

38. Antra, pagal priešingą teiginį SESV 260 straipsnio 3 dalimi įdiegtu mechanizmu siekiama skirti baudas už tai, kad neįvykdytas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriame buvo pripažinta, kad valstybė narė neįvykdė pareigos informuoti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones²². Pagal šį požiūrį Teisingumo Teismo sprendimu, kuriame nustatytas pažeidimas²³, skirta piniginei bauda tampa mokėtina tik tai vėliau, nes piniginės baudos skyrimo pagrindas yra būtent šio teismo sprendimo nevykdymas. Iš tikrųjų, remiantis šiuo požiūriu, SESV 260 straipsnio 3 dalies *ratio legis* yra tai, kad baudos gali būti valstybei narei skiriamos nedelsiant, t. y. teismo sprendimo dėl pažeidimo priėmimo dieną, jeigu pažeidimas yra akivaizdus, t. y. jei nekyla problemų jį nustatyti. Tik tokiu atveju yra pateisinama paspartinti SESV 260 straipsnio 2 dalyje nustatytą procedūrą, kad nereikėtų dar kartą kreiptis į Teisingumo Teismą.

39. Suprantu, kad pirmasis požiūris iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti patrauklesnis už antrąjį. Bet kuriuo atveju tai yra intuityvus požiūris, būdingas kiekvienam asmeniui, kuris yra išgilinęs į rezultatus, valstybių narių pasiektus perkeliant direktyvas į nacionalinę teisę, ir gal net jais nusivylęs. Tačiau dėl toliau nurodytų priežasčių esu įsitikinęs, kad teisingas yra antrasis požiūris.

a) Formulotė

40. Pirmosios nuorodos pateikiamos SESV 260 straipsnio 3 dalies formulotėje.

41. Primenu, kad, remiantis šios nuostatos antra pastraipa, „[j]ei Teismas nustato pažeidimą, jis gali paskirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, neviršijančią Komisijos nurodyto dydžio. Mokėjimo pareiga įsigalioja Teismo sprendime nustatytą dieną“. Mano nuomone, tokia formulotė reiškia, kad pareiga mokėti būtina atsiranda vėliau, nei paskelbiamas teismo sprendimas. Kita vertus, negalima atmesti tokio SESV 260 straipsnio 3 dalies formulotės išaiškinimo, pagal kurį mokėjimo pareigos atsiradimas gali sutapti su sprendimo priėmimu. Nors manau, kad šis antrasis aiškinimas yra mažiau tikėtinas nei pirmasis, tenka konstatuoti, kad SESV 260 straipsnio 3 dalies formulotė nėra nedviprasmiška, ir negalima teigti, kad atsakymą į savo klausimą neabejotinai rasime šios nuostatos formulotėje.

18 Žr. Komisijos komunikato „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011, p. 1) 6 ir 7 punktus.

19 Žr. P. Wennerås „Making effective use of Article 260 TFEU“ leidinyje J. Andrés, D. Kochenov *The enforcement of ES law and values*, OUP, Oxford, 2017, p. 79–98, ypač p. 79; I. Kilbey „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)“, *European Law Review*, 2010, p. 370–386, ypač p. 383 ir 384; M. Pechstein leidinyje M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (leid.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, 18 punktą; taip pat N. Wunderlich leidinyje H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (leid.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7-asis leid., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, 31 punktą.

20 Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13, EU:C:2014:2441, 114 ir paskesni punktai).

21 Žr. generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 67 ir paskesni punktai).

22 Žr. *in extenso* N. Wahl, L. Prete „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, 2014, p. 170–189, ypač p. 175–177. Taip pat žr. Th. Van Rijn „Les Sanctions Pécuniaires de l’Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne“, *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 557–589, ypač p. 588, ir M. Klamert „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den gegenedstaaten“, *Europarecht*, 2018, p. 159–174, ypač p. 162.

23 Pažeidimas, kuris, be kita ko, yra susijęs su nepranešimu apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones.

b) Sistema

42. Sisteminiu požiūriu tai, kad nagrinėjama nuostata įtraukta į Teisingumo Teismo sprendimams įvykdyti ar neįvykdyti skirtą straipsnį, t. y. SESV 260 straipsnį, o ne į įprastos išipareigojimų neįvykdymo nustatymo procedūros aprašymą, t. y. SESV 258 straipsnį, negali būti laikoma atsitiktinumu.

43. Ieškinio dėl išipareigojimų neįvykdymo konstatavimo procedūra yra klasikinis „centralizuotas“ būdas užtikrinti, kad valstybės narės įgyvendins Sąjungos teisės aktus²⁴. Todėl pagal SESV 258 straipsnį Komisija gali kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą po nerezultatyvios ikiteisminės procedūros dėl išipareigojimų neįvykdymo²⁵, o SESV 259 straipsnyje – kuris taikomas retai – yra numatyta analogiška procedūra²⁶, taikytina bet kokiai (kitai) valstybei narei²⁷.

44. SESV 260 straipsnyje yra nustatytas teismo sprendimų, priimtų remiantis SESV 258 ir 259 straipsniais, poveikis ir vykdymas²⁸.

45. Tuo tikslu SESV 260 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad tais atvejais, kai Teisingumo Teismas pripažįsta, jog valstybė narė neįvykdė išipareigojimo, ta valstybė privalo imtis būtinų priemonių Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti.

46. Be to, SESV 258 ir 259 straipsnių ir SESV 260 straipsnio 1 dalies nuostatos yra identiškos 1957 m. Romos sutartyje įrašytoms nuostatomis²⁹.

47. Maastrichto sutartimi įtrauktoje SESV 260 straipsnio 2 dalyje aptariama piniginių baudų skyrimo procedūra, taikoma tuo atveju, kai atitinkama valstybė narė nesiėmė priemonių, kad įvykdytų sprendimą, kuriame nustatytas išipareigojimų neįvykdymas³⁰. Taigi ši vadinamoji dvigubo neįvykdymo procedūra yra antrasis etapas ta prasme, kad vykdoma tik po to, kai priimamas pirmasis teismo sprendimas, kuriuo nustatomas išipareigojimų neįvykdymas.

48. SESV 260 straipsnio 3 dalyje, kuri buvo įtraukta Lisabonos sutartimi ir dėl kurios nėra priimta nė vieno Teisingumo Teismo sprendimo³¹, numatyta, kad kai Komisija kreipiasi į Teisingumo Teismą pagal SESV 258 straipsnį, atsižvelgdama į tai, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė pareigos pranešti apie priemones, kuriomis perkeliama direktyva, priimta pagal teisėkūros procedūrą, Teisingumo Teismas gali, jei mano, kad to reikia, nurodyti vienkartinės išmokos arba baudos, kurią, jo nuomone, tokiomis aplinkybėmis tinkama sumokėti, sumą. Jei Teisingumo Teismas nustato išipareigojimų neįvykdymą, jis gali paskirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, neviršijančią Komisijos nurodyto dydžio. Pareiga mokėti atsiranda Teisingumo Teismo sprendime nustatytą dieną.

24 Kita vertus, „decentralizuotas“ įgyvendinimas nacionaliniuose teismuose, kaip Sąjungos bendrosios kompetencijos teismuose, vyksta kasdien, užtikrinant Teisingumo Teismo jurisprudencijoje įtvirtintų principų – tiesioginio direktyvų nuostatų poveikio, direktyvas atitinkančio aiškinimo ir valstybės atsakomybės – sąveiką.

25 Iš SESV 258 straipsnio formuluotės matyti, kad šią ikiteisminę procedūrą sudaro bent du Komisijos išduoti dokumentai: oficialus pranešimas (kurį ji įteikia „suteikusi valstybei galimybę pateikti pastabas“) ir pagrįsta nuomonė.

26 Žinoma, SESV 259 straipsnio paskirtis kitokia nei SESV 258 straipsnio, nes kita valstybė narė, kitaip nei Komisija, nėra Sutarčių sergėtoja.

27 Vis dėlto ikiteisminė procedūra šiek tiek skiriasi nuo SESV 259 straipsnyje nustatytos procedūros. Dėl šių dviejų procedūrų skirtumų žr. N. Wunderlich leidinyje H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (leid.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7-asis leid., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, 8–12 punktai.

28 Žr. U. Ehrlicke leidinyje R. Streinz (leid.), *EUV/AEUV*, 3-iasis leid., C. H. Beck, Munich, 2017, Artikel 260 AEUV, 1 punktas.

29 Išskyrus tai, kad šiuose trijuose straipsniuose terminas „ši Sutartis“ pakeistas žodžiu „Sutartys“, o prieš žodį „Teismas“ įrašyti žodžiai „Europos Sąjungos“.

30 Pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį, jeigu Komisija mano, kad atitinkama valstybė narė nesiėmė reikiamų priemonių, kad įvykdytų Teismo sprendimą, ji gali suteikti tai valstybei narei galimybę pateikti pastabas, paskui kreiptis į Teisingumo Teismą. Tai darydama, ji nurodo iš tos valstybės narės pagal aplinkybes atitinkamai reikalaujamo sumokėti vienkartinio arba baudos mokesčio dydį. Jei Teisingumo Teismas nustato, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė jo sprendimo, jis gali paskirti už tai sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą.

31 Žr. šios išvados 5 punktą.

49. SESV 260 straipsnio nuostata, kuria reglamentuojamas ne teismo sprendimo vykdymas, o pareiga, kurią įvykdyti gali būti reikalaujama pagal SESV 258 straipsnį, prieštarautų bet kokiai sistemos logikai. Todėl SESV 260 straipsnio 3 dalis gali būti susijusi tik su Teisingumo Teismo sprendimo neįvykdymu.

c) *Parengiamieji darbai*

50. Mano siūlomas požiūris grindžiamas SESV 260 straipsnio 3 dalies geneze³². Iš tikrųjų SESV 260 straipsnio 3 dalies nuostata buvo parengta per Europos konventą³³ sukurtos darbo grupės. Komisijos galutinėje ataskaitoje pateikti pasiūlymai³⁴ „Komisijai suteikti galimybę *kartu* (ta pačia tvarka) ir pareikšti Teisingumo Teismui ieškinį dėl išipareigojimų pagal [SESV 258] straipsnį neįvykdymo, ir pateikti prašymą skirti baudą. Jeigu Komisijos prašymu teismas baudą skiria tuo pačiu sprendimu, ta bauda taikoma praėjus tam tikram laikui nuo sprendimo paskelbimo³⁵, jeigu valstybė atsakovė nevykdo nuosprendyje išdėstytų nurodymų <...>. Tokia priemonė labai supaprastintų ir paspartintų nuobaudų skyrimo procedūrą tais atvejais, kai „nepranešama“ apie perkėlimo į nacionalinę teisę³⁶ priemonę“³⁷. Šie pasiūlymai buvo Europos Konvento prezidiumo³⁸ beveik pažodžiui pakartoti aptariant naujosios nuostatos projektą³⁹: „<...> 3 dalis (nauja) yra Komisijos pasiūlymo darbo grupei rezultatas. Taip siekiama suteikti Komisijai galimybę pareikšti (ta pačia tvarka) Teisingumo Teismui ieškinį pagal [SESV 258] straipsnį ir pateikti prašymą skirti baudą. Jeigu Komisijos prašymu Teisingumo Teismas baudą skiria tuo pačiu sprendimu, ta bauda taikoma praėjus tam tikram laikui nuo sprendimo paskelbimo, jeigu valstybė atsakovė nevykdo sprendime išdėstytų nurodymų <...>. Tokia priemonė labai supaprastintų ir paspartintų baudų skyrimo procedūrą tais atvejais, kai „nepranešama“ apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonę. <...>“.

51. Mano nuomone, šios citatos aiškiai rodo, kad SESV 260 straipsnio 3 dalies autoriai ketino parengti teismo sprendimo neįvykdymo atveju taikytiną procedūrą.

52. Taigi daugiau dėmesio skirsiu Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo akto rengėjų ketinimams, kurie, manau, yra visiškai aiškūs, o ne Komisijos komunikate dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo pateiktam išaiškinimui. Iš tikrųjų šiuo atveju man sunku teikti pirmenybę vienos šios bylos šalies parengtam privalomos teisinės galios neturinčiam teisės aktui, o ne parengiamiesiems darbams, kuriuos, nereikia pamiršti, atliko precedento neturintis Konventas dėl Europos ateities⁴⁰.

32 Taip pat žr. generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 59 punktas), kurioje dėl kitų priežasčių jis padarė kitokią išvadą, nei siūlau šioje byloje.

33 Europos Konventas dėl Europos ateities, sušauktas remiantis Lakeno deklaracija (priimta 2001 m. gruodžio 15 d.).

34 Cituoju, įskaitant 35 ir 36 išnašas. Vienintelis pakeitimas – jų numeracija.

35 Pasak kai kurių, šiuo atveju baudos suma turėtų būti apskaičiuojama taip, kad ji būtų mokama atgaline data nuo sprendimo paskelbimo dienos.

36 Praktiškai tokie „nepranešimo“ atvejai – kai valstybė narė nesiėmė jokių perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių – atskiriami nuo netinkamo perkėlimo atvejų – kai valstybės narės priimtos perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, Komisijos nuomone, neatitinka direktyvos nuostatų. Siūloma priemonė nebūtų taikoma antrojo tipo atvejais.

37 Žr. 2003 m. kovo 25 d. Briuselyje Europos Konvento sekretoriato paskelbtą Darbo grupės dėl Teisingumo Teismo veiklos galutinės ataskaitos CONV 636/03, kurią galima rasti adresu http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf, 28 punktą.

38 Žr. 2003 m. gegužės 12 d. Briuselyje Europos Konvento sekretoriato paskelbtą Europos Konvento prezidiumo leidinį *Articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance*, CONV 734/03, skelbiamą adresu http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf, p. 16.

39 Šios naujos 228 straipsnio 3 dalies nuostatos, kuri tapo Konvento Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto III-367 straipsniu, vėliau tapusiu Tarpvyriausybinių konferencijos patvirtintos Sutarties dėl Konstitucijos Europai III-362 straipsniu, o Lisabonoje – SESV 260 straipsniu, tekstas yra toks: „Jeigu Komisija pagal 226 straipsnį kreipiasi į Teisingumo Teismą, manydama, kad atitinkama valstybė neįvykdė savo pareigos pranešti apie priemones, kuriomis perkeliama pagrindų įstatymas, ji gali, jei mano esant tikslinga, tame pačiame ieškinyje paprašyti, kad Teisingumo Teismas nurodytų sumokėti vienkartinę sumą arba baudą tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas nustatytų pažeidimą. Jeigu Teisingumo Teismas patenkina Komisijos prašymą, toks reikalavimas mokėti įsigalioja per Teisingumo Teismo sprendime nustatytą terminą“.

40 Kitoks požiūris šiuo klausimu išdėstytas S. Gáspár-Szilágyi „What constitutes “Failure to Notify” National Measures?“, *European Public Law*, 2013, p. 281–294, ypač p. 285, pagal kurį parengiamieji darbai tik padidina painiavą, susijusią su SESV 260 straipsnio 3 dalimi, ir prieštarauja Komisijos praktikai.

d) Piniginių baudų pobūdis

53. Turiu esminę pastabą dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies tikslo. Mano žiniomis, taikant pažeidimo nagrinėjimo procedūrą skiriamos pinigines baudos niekada nebuvo aiškinamos taip, tarsi būtų baudžiamojo pobūdžio ir skiriamos už Sąjungos materialinės teisės normų nepaisymą.

54. Šiuo atžvilgiu SESV 260 straipsnio 2 dalyje nustatytos procedūros pažeidimas „nebėra vien pradinis Sutarties pažeidimas, kurį pagal [SESV 258] straipsnį nustatė Teisingumo Teismas (toliau – pradinis pažeidimas), bet laikomas sudėtinu pažeidimu, kuris apima pradinį iš [SESV 260 straipsnio 1 dalies] kylančios konkrečios pareigos vykdyti Teisingumo Teismo sprendimą pažeidimą“⁴¹.

55. Žvelgiant plačiau, šio dvigubo pažeidimo logika grindžiama aplinkybe, kad Sąjunga yra teisės viršenybe grindžiama sąjunga⁴², kurioje ypač svarbu atsižvelgti į teismo sprendimus ir juos vykdyti.

56. Jei būtų pripažinta, kad dėl direktyvos nuostatų neperkėlimo ir nepranešimo apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones būtų taikomos tokios pinigines baudos, tai prieštarautų šiai dvigubo pažeidimo logikai. Tokia padėtis būtų nenuosekli, nes pareigos pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones pažeidimas dažnai yra mažiau sunkus nei daugelis kitų Sąjungos teisės pažeidimų.

e) Rezultatas

57. Taigi SESV 260 straipsnio 3 dalyje yra numatyta galimybė taikyti pinigines baudas skubos tvarka tais atvejais, kai akivaizdu, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų. Pagrindinis šios nuostatos tikslas – išvengti nereikalingo bylinėjimosi teisme prieš nustatant baudas. Šios procedūros tikslas – išvengti antrosios procedūrų serijos tais atvejais, kai procedūros ekonomiškumo ir optimalaus išteklių paskirstymo sumetimais paprasčiausiai nepranešama apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Būtent šio tikslo siekiama SESV 260 straipsnio 3 dalimi, leidžiant Teisingumo Teismui baudas skirti jau pirmuoju procedūros etapu ir nustatyti, kad tuo atveju, jeigu nebus įvykdytas pagal SESV 258 straipsnį priimtas jo sprendimas, vėliau šios baudos automatiškai bus pradėtos taikyti⁴³.

3. Dėl SESV 260 straipsnio 3 dalyje nustatytų sąlygų

a) Pareiga pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones

58. Nustatęs SESV 260 straipsnio 3 dalies tikslą, dabar išnagrinėsiu joje nustatytas sąlygas.

59. Taigi reikia išaiškinti žodžių junginį „pareiga pranešti apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones“. Ką konkrečiai reiškia šie iš pirmo žvilgsnio nedviprasmiški terminai?

60. Galima išskirti tris požiūrius.

61. Laikantis pirmojo požiūrio, kurį visų pirma išreiškia Belgijos vyriausybė, šiuo klausimu remiama vyriausybių, kurios įstojo į bylą palaikyti Belgijos Karalystės, šiais žodžiais siekiama tikrai apibūdinti padėtį, kai valstybė narė nesiėmė jokių veiksmų, kad direktyva būtų perkelta į nacionalinę teisę, taigi per nustatytą terminą nesiėmė priemonių direktyvai perkelti į nacionalinę teisę ir pranešti apie tas priemones Komisijai.

41 Žr. generalinio advokato N. Fennelly išvadą byloje *Komisija / Graikija* (C-197/98, EU:C:1999:597, 19 punktą). Taip pat žr. generalinio advokato N. Wahl nuomonę byloje *Komisija / Vokietija* (C-95/12, EU:C:2013:333, 50 išnaša).

42 Žr. 2018 m. vasario 27 d. Sprendimą *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 31 punktą).

43 Šiuo klausimu pritariu požiūriui, išreikštam L. Prete *Infringement Proceedings in ES Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, p. 266–270, ypač p. 270.

62. Komisija laikosi antrojo požiūrio, pagal kurį SESV 260 straipsnio 3 dalis taikoma tiek visiško neperkėlimo į nacionalinę teisę ir nepranešimo apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, tiek *dalinio* perkėlimo ir dalinio pranešimo apie priemones atveju.

63. Generaliniai advokatai M. Wathelet⁴⁴ ir E. Tanchev⁴⁵ yra išreiškę trečiąjį požiūrį, kuriuo remiantis SESV 260 straipsnio 3 dalis taikoma trim atvejais, t. y. susijusiais su visišku nepranešimu, pranešimu apie priemones, kuriomis teisės aktas perkeltas nevisiškai, ir pranešimu apie priemones, kuriomis direktyva netinkamai perkelta į nacionalinę teisę.

64. Doktrinoje taip pat nėra bendros nuomonės šiuo klausimu⁴⁶.

65. Pripažinsiu, kad nė vienas iš šių teiginių manęs neįtikina.

66. Pirmiausia turiu rimtų abejonių dėl antrojo ir trečiojo teiginių. Jie grindžiami plačiu SESV 260 straipsnio 3 dalies išaiškinimu ir jais vadovaujantis, mano nuomone, nepakankamai atsižvelgiama į šios nuostatos formuluotę, vietą sutarties sistemoje, genezę ir tikslą.

67. Mano nuomone, šie požiūriai yra sunkiai įgyvendinami, nes norint juos įgyvendinti reikia išsamiai išanalizuoti, ar atitinkama valstybė narė perkėlė direktyvą, ar ne, o tai prieštarauja procedūros efektyvumo ir įgyvendinimo spartos tikslams.

68. Iš tikrųjų, mano supratimu, SESV 260 straipsnio 3 dalyje nurodoma ne materialinė sąlyga, kad direktyva nėra *perkelta* į nacionalinę teisę, o procedūrinė⁴⁷ sąlyga, kad nėra *pranešta* apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės.

69. Aplinkybė, kuria remiantis skiriama bauda arba vienkartinė išmoka, yra atitinkamos valstybės narės padarytas pareigos pranešti pažeidimas. Pareiga, į kurią daroma nuoroda SESV 260 straipsnio 3 dalyje, yra ne pareiga taikyti perkėlimo priemones, o pareiga apie jas pranešti⁴⁸. Nesiekiu paneigti, kad pareigos pranešti ir perkelti yra susijusios, nes vykdant pareigą pranešti yra įgyvendinama pareiga perkelti [Sąjungos teisės aktą į nacionalinę teisę]⁴⁹. Tačiau tai visiškai nekeičia aiškiai suformuluoto SESV 260 straipsnio 3 dalies teksto, kuriame kalbama ne apie pačias perkėlimo priemones, o apie pranešimą apie jas.

70. Taigi SESV 260 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos formuluotę būtina suprasti taip, kad ta nuostata aiškiai ribojama Komisijos įgaliojimų prašyti skirti piniginę baudą apimtis.

44 Generalinio advokato M. Wathelet išvada byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13, EU:C:2014:2441, 145 punktas).

45 Generalinio advokato E. Tanchev išvada byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 71 punktas).

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

47 Arba formali.

48 Šiuo klausimu taip pat žr. D. Simon „Sanctions pécuniaires“, *Revue Europe*, 2011 m. kovo mėn., p. 15.

49 Šią sąsają ypač pabrėžė generalinis advokatas E. Tanchev savo išvadoje byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 48 punktas).

71. Padėtis, kai valstybė narė, atsižvelgdama į tai, kad nesiėmė perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių, per nustatytą terminą nepraneša Komisijai apie jokią perkėlimo į nacionalinę teisę priemonę, yra lygiavertė SESV 260 straipsnio 2 dalyje nurodytoms situacijoms. Abiem atvejais⁵⁰ teisinė padėtis iš esmės yra aiški. Nėra jokio teisinio netikrumo, todėl visiškai nebūtina gauti (pirmojo) Teisingumo Teismo išaiškinamojo sprendimo. Tačiau dalinio, nevisiško ar netinkamo perkėlimo klausimai, atvirksčiai, nėra lengvai išsprendžiami⁵¹.

72. Atsižvelgdamas į tai, pritariu nuomonei, kad „nereikia daryti skirtumo tarp direktyvos perkėlimo (ne)išsamumo ir perkėlimo (ne)tinkamumo“⁵².

73. Bandant išskirti neišsamų ir netinkamą direktyvos perkėlimą, padėtis ne tik tampa sudėtingesnė, bet ir kyla klaidų pavojus⁵³. Taip yra dėl to, kad neišsamus perkėlimas pagal apibrėžtį yra ir netinkamas perkėlimas⁵⁴. Be to, netinkamas perkėlimas dažnai būna susijęs su nacionalinių priemonių, kuriomis įgyvendinamos arba atspindimos tam tikros direktyvos dalys, nebuvimu. Daugeliu netinkamo perkėlimo atvejų gali būti nustatyta, kad atitinkamuose nacionalinės teisės aktuose trūksta daugiau ar mažiau svarbių direktyvos nuostatų.

74. Vienas iš pagrindinių idėjos, kad SESV 260 straipsnio 3 dalis apima ne tik visišką nepranešimą, bet ir dalinį nepranešimą arba prastą direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę, argumentų yra grindžiamas veiksmingumo principu: tik plačiausiai aiškinant SESV 260 straipsnio 3 dalį ta nuostata iš tikrųjų taptų veiksminga priemone užtikrinti, kad valstybės narės laiku perkeltų direktyvas į nacionalinę teisę.

75. Toks argumentas gali būti įtikinamas, jei apskritai tai įmanoma, tik jeigu būtų grindžiamas prielaida, kad SESV 260 straipsnio 3 dalimi siekiama nubausti ne už Teisingumo Teismo sprendimo neįvykdymą, o už nepranešimą apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Todėl, mano nuomone, negalima sėkmingai vadovautis su veiksmingumu susijusiais argumentais.

76. Be to, Komisija mano, kad „valstybei narei pateikus visus reikalingus paaiškinimus apie, jos nuomone, visos direktyvos perkėlimą, Komisija galės manyti, kad valstybė narė įvykdė įsipareigojimus pranešti apie direktyvos perkėlimo priemones, taigi [SESV] 260 straipsnio 3 dalis nebus taikoma“⁵⁵.

77. Nors nenoriu abejoti Komisijos diskrecija vykdant įsipareigojimų neįvykdymo nagrinėjimo procedūrą, vis tiek norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad atrodo, jog Komisija yra linkusi vadovautis subjektyviais valstybių narių samprotavimais. Tačiau SESV 258 straipsnyje⁵⁶ ir SESV 260 straipsnyje⁵⁷ nustatytos procedūros yra grindžiamos *objektyviu* faktu, kad valstybė narė nesilaikė įsipareigojimų.

50 Turimos omenyje SESV 260 straipsnio 2 ir 3 dalys.

51 Be to, šiuo klausimu žr. A. Tiele „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K) ein Schritt nach vorn?“, *Europarecht*, 2010, p. 30–51, ypač p. 35.

52 Žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13, EU:C:2014:2441, 125–139 punktai). Taip pat žr. generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 70 punktas).

53 Doktrinoje taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad sunku atsekti, kas į nacionalinę teisę perkelta neteisingai, o kas – neišsamiai: žr. P. Wennerås „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?“, *Common Market Law Review*, t. 49, 2012, p. 145–176, ypač p. 167.

54 Taip pat žr. L. Prete, *op. cit.*, p. 273.

55 Žr. Komisijos komunikato „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas“ (OL C 12, 2011 p. 1) 19 punktą. Išskirta mano.

56 Žr. 2001 m. vasario 1 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-333/99, EU:C:2001:73, 33 punktas).

57 Žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 44 punktas).

78. Taigi neižvelgiu, kaip būtų galima vadovautis šiuo Komisijos teiginiu, kuriuo iš tikrųjų įdiegtas subjektyvus SESV 260 straipsnyje nustatytos procedūros pagrindimo kriterijus⁵⁸. Be to, siekiant vadovautis Komisijos logika, reikėtų išsamiai išnagrinėti esminį klausimą, ar direktyva buvo, ar nebuvo perkelta.

79. Lieka aptarti teiginį, kad SESV 260 straipsnio 3 dalyje kalbama tik apie tuos atvejus, kai valstybė narė nesiėmė jokių veiksmų.

80. Nors toks teiginys neapimtų situacijų, kai valstybė narė Komisijai praneša apie „perkėlimo į nacionalinę teisę priemones“, turėdama omenyje priemones, kurios visiškai nesusijusios su perkeliama direktyva⁵⁹, jis manęs neįtikintų. Iš tikrųjų toks „simuliuojamas pranešimas“ yra nepranešimas. Jeigu iš pirmo žvilgsnio ir neatlikus nuodugnios analizės matyti, kad priemonės visiškai nesusijusios su direktyva, nėra pagrindo daryti nuorodos į *perkėlimo į nacionalinę teisę* priemones pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį⁶⁰. Jeigu iškart paaiškėja, kad priemonės, apie kurias pranešta, nėra perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, tai reiškia, kad pareiga pranešti neįvykdyta.

81. Taigi padėtis, kai „krinta į akis“, kad Komisijai perduota informacija apie perkėlimo priemones visai nėra susijusi su direktyvos nuostatomis, gali būti laikoma „pareigos pranešti neįvykdymu“, kaip tai suprantama pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį⁶¹.

b) Taikymas nagrinėjamu atveju

82. Dabar kyla klausimas, ar šiuo atveju tenkinamos SESV 260 straipsnio 3 dalyje nustatytos sąlygos, t. y. ar ši nuostata taikytina šios bylos *ratione materiae*.

83. Manau, kad ne.

84. Komisija prašo Teisingumo Teismo „vadovaujantis SESV 260 straipsnio 3 dalimi skirti Belgijos Karalystei 54 639,36 EUR dydžio už dieną periodinę baudą, skaičiuojamą nuo sprendimo šioje byloje, kuriuo konstatuojamas pareigos pranešti apie Direktyvos [2014/61] perkėlimo priemones neįvykdymas, paskelbimo dienos“⁶².

85. Teismo proceso metu ši suma buvo laipsniškai mažinama, nes Belgijos Karalystė šią direktyvą laipsniškai perkėlė į nacionalinę teisę.

86. Piniginės baudos skyrimo atskaitos data yra data, kurią Teisingumo Teismas nagrinėjo bylos aplinkybes. Tai nustatyta Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje dėl SESV 260 straipsnio 2 dalies⁶³, kuri, mano nuomone, visiškai gali būti taikoma ir SESV 260 straipsnio 3 daliai⁶⁴.

58 Šiuo klausimu norėčiau atkreipti dėmesį į išmintingus generalinio advokato P. Roemer žodžius jo išvadoje byloje *Komisija / Prancūzija* (7/71, EU:C:1971:107, p. 1035): procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo metu nagrinėjamas „ne kaltumo ar moralės klausimas, o tiesiog teisinės padėties išaiškinimo klausimas“.

59 Būtent šiuo atžvilgiu kritikuojamas griežtas SESV 260 straipsnio 3 dalies aiškinimas. Žr., pavyzdžiui, T. Materne *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Briuselis, 2012 m., p. 43, ir St. Van der Jew „L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes“, *Journal de droit européen*, 2011, p. 68–70, ypač p. 69.

60 Šiuo klausimu taip pat žr. J. Maśnicki „Postępowanie z tytułu brackejji notyfikacji notyfikacji opinwo Rzecznika Generalnega w sprawie C-320/13“, *Europejski Przegląd Sądowy*, 4 t., 2015, p. 16–23, ypač p. 20.

61 Konstatavus šį faktą turėtų pavykti išvengti atvejų, kai pareigą pranešti valstybė narė įvykdo pranešdama apie nacionalines priemones, kurios visiškai nesusijusios su direktyvos nuostatomis. Šiuo klausimu taip pat žr. Th. Van Rijn, *op. cit.*, p. 585.

62 Žr. Komisijos ieškinio 85 punktą.

63 Žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 31 punktą); 2006 m. liepos 18 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-119/04, EU:C:2006:489, 33 punktą); 2013 m. spalio 17 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-533/11, EU:C:2013:659, 64 ir 74 punktai).

64 Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13, EU:C:2014:2441, 63 punktą).

87. Per posėdį Komisija nurodė Teisingumo Teismui mananti, kad perkėlimo į nacionalinę teisę spragų liko tiktai Briuselio sostinės regione, ir jos susijusios tik su tam tikromis nuostatomis, t. y. apibrėžtimis, pateiktomis Direktyvos 2014/61 2 straipsnio 7⁶⁵, 8⁶⁶, 9⁶⁷ ir 11⁶⁸ dalyse, 4 straipsnio 5 dalyje⁶⁹ ir 8 straipsnyje⁷⁰. Atsižvelgdama į padarytą pažangą, Komisija nusprendė sunkumo koeficientą sumažinti iki „1“ ir prašo Teisingumo Teismo skirti Belgijos Karalystei 6 071,04 EUR dydžio už dieną periodinę baudą.

88. Belgijos Karalystė neginčija nurodytų perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumų.

89. Be to, Belgijos Karalystė pranešė Komisijai apie jau įgyvendintas perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Tačiau Komisija tvirtina, kad ši vyriausybė „nevykdė savo pareigos pranešti apie Direktyvos 2014/61 perkėlimo į nacionalinę teisę priemones“.

90. Remiantis ką tik išsamiai aptartais kriterijais ir turint omenyje, kad ši valstybė narė vis daugiau informavo Komisiją apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, negalima manyti, kad Belgijos Karalystė neįvykdė pareigos pranešti.

91. Taigi Komisijos prašymas dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies neturėtų būti patenkintas.

4. Dėl piniginių baudų

92. Komisija prašo Teisingumo Teismo skirti Belgijai 6 071,04 EUR už dieną periodinę baudą.

93. Nors neišvengiamai būtina išreikšti nuomonės dėl tikslaus baudos apskaičiavimo šioje byloje, nes manau, jog SESV 260 straipsnio 3 dalis šiuo atveju netaikytina, vis dėlto norėčiau pateikti dvi trumpas bendras pastabas dėl piniginių baudų tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas padarytų išvadą, kad SESV 260 straipsnio 3 dalis šiuo atveju taikytina.

94. Skiriant pinigines baudas siekiama suderinti valstybės narės teisę su Sąjungos teise ir užkirsti kelią tolesniems pažeidimams⁷¹. Šių baudų tikslas yra ne moralinis, o pragmatiškas.

95. Pirmiausia reikėtų pažymėti, kad *apskritai*⁷² SESV 260 straipsnio 2 dalimi grindžiami principai taip pat taikomi SESV 260 straipsnio 3 daliai⁷³. Šiuo klausimu turiu dvi pastabas.

65 „Fizinė pastato infrastruktūra“.

66 „Sparčiajam ryšiui parengta fizinė pastato infrastruktūra“.

67 „Kapitalinės renovacijos darbai“.

68 „Prieigos punktas“.

69 Pagal kurią valstybės narės reikalauja, kad tinklo operatoriai tenkintų pagrįstus prašymus dėl konkrečių jų fizinės infrastruktūros elementų apžiūros vietoje.

70 Pagal kurį valstybės narės užtikrina, kad visuose naujuose pastatuose ir pastatuose, kuriuose atliekama kapitalinė renovacija, būtų įrengta sparčiajam ryšiui parengta fizinė pastato infrastruktūra ir prieigos punktas.

71 Taip pat žr. A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varšuva, 2011, p. 91.

72 Kaip parodysiu toliau, viena iš išimčių gali būti taikoma šiai bylai.

73 Taip pat žr. S. Peers „Sanctions for Infringement of ES Law after the Treaty of Lisbon“, *European Law Review*, 18 t., 2012, p. 33–64, ypač p. 45.

96. Visų pirma, kadangi SESV 260 straipsnio 3 dalimi, kaip ir SESV 260 straipsnio 2 dalimi, siekiama nubausti už Teisingumo Teismo sprendimo neįvykdymą, Komisija gali taikyti tą patį piniginių baudų apskaičiavimo metodą, vadovaudamasi abiem dalimis⁷⁴. Bet kuriuo atveju Teisingumo Teismas nėra saistomas Komisijos pasiūlymų nei dėl baudos skyrimo⁷⁵, nei dėl jos apskaičiavimo metodo⁷⁶.

97. Antra, kyla klausimas, ar SESV 260 straipsnio 3 daliai gali būti pritaikyta Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl SESV 260 straipsnio 2 dalies, susijusi su klausimu, ar Teisingumo Teismas gali skirti piniginę baudą, kurios Komisija neprašė⁷⁷.

98. Manau, kad ne.

99. Iš tikrųjų, skirtingai nei SESV 260 straipsnio 2 dalis, SESV 260 straipsnio 3 dalis yra papildyta svarbia nuostata: joje nurodyta, kad Teisingumo Teismas gali skirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, „*neviršijančią* Komisijos nurodyto dydžio“⁷⁸. Nors SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybė rinktis ne skirtiną piniginę baudą, o tik jos sumą⁷⁹, tokia formuluotė turi poveikį piniginės baudos pasirinkimui. Savo žodžius pagrįsiu taip: Komisija prašo skirti 6 071,04 EUR baudą už dieną. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų skirti fiksuoto dydžio baudą už dieną, kaip jis galėtų „neviršyti Komisijos nurodyto dydžio“? Sumažindamas baudą? Kadangi bauda skiriama *už dieną*, o valstybės narės mokama jos galutinė suma priklauso nuo pažeidimo trukmės (tęstinumo) nuo (po) Teisingumo Teismo sprendime nustatytos datos, koks yra didžiausias jos dydis? To nustatyti neįmanoma.

100. Taigi žodžius „iki Komisijos nurodytos sumos“ suprantu taip, kad pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį Teisingumo Teismui suteikiami įgaliojimai skirti pinigines baudas, nustatant bendro pobūdžio draudimą skirti didesnę baudą⁸⁰.

V. Dėl bylinėjimosi išlaidų

101. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 3 dalį, jeigu kiekvienos šalies dalis reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama, kiekviena šalis padengia savo bylinėjimosi išlaidas. Kadangi tiek Komisijos, tiek Belgijos Karalystės reikalavimai atmetami, reikia nuspręsti, kad jos padengia kiekviena savo bylinėjimosi išlaidas.

102. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį Vokietijos, Estijos, Airijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Lietuvos, Vengrijos, Austrijos ir Rumunijos vyriausybės pačios padengia savo išlaidas.

74 Šiuo klausimu taip pat žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Komisija / Lenkija* (C-320/13 EU:C:2014:2441, 146 ir paskesni punktai) ir generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 73 punktas).

75 Kiekvienoje byloje Teisingumo Teismas turi įvertinti skirtinas pinigines baudas, atsižvelgdamas į bylos aplinkybes: žr. 2012 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-610/10, EU:C:2012:781, 115 punktas).

76 Komisijos pasiūlymai šiuo klausimu negali įpareigoti Teisingumo Teismo ir tėra naudinga gairė. Panašiai – Komisijos komunikatuose pateiktos gairės Teisingumo Teismui nėra privalomos, tačiau jomis padedama užtikrinti Komisijos vykdomų veiksmų skaidrumą, nuspėjamumą ir teisinį tikrumą; žr. 2013 m. gegužės 30 d. Sprendimą *Komisija / Švedija* (C-270/11, EU:C:2013:339, 41 punktas).

77 Gerai žinoma, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog piniginės baudos skyrimo tinkamumą ir sankcijos, kuri yra tinkamiausia bylos aplinkybėmis, pasirinkimą galima vertinti tik remiantis Teisingumo Teismo išvadomis, išdėstytais sprendime, kuris būtų priimtas pagal SESV 260 straipsnio 2 dalį, taigi ne politiniu požiūriu; žr. 2005 m. liepos 12 d. Sprendimą *Komisija / Prancūzija* (C-304/02, EU:C:2005:444, 90 ir 91 punktai).

78 Išskirta mano.

79 Žr. generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Ispanija* (SESV 260 straipsnio 3 dalis – Kredito sutartys dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 77 punktas).

80 Šiuo klausimu taip pat žr. L. Prete *op. cit.*, p. 282, ir N. Póltorak leidinyje D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (leid.) *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Varšuva, 2012, 223–358 str., 260.7. punktas.

VI. Išvada

103. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Kadangi per nustatytą laikotarpį nepriėmė visų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, būtinų, kad būtų laikomasi 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/61/ES dėl priemonių sparčiojo [sparčiųjų] elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti, arba bet kuriuo atveju nepranešė Europos Komisijai apie šias nuostatas, Belgijos Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal šios direktyvos 13 straipsnį.
2. Likusi ieškinio dalis atmetama.
3. Komisija ir Belgijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.
4. Vokietijos, Estijos, Airijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Lietuvos, Vengrijos, Austrijos ir Rumunijos vyriausybės pačios padengia savo išlaidas.