Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛЕН АДВОКАТ
A. COLLINS
представено на 8 декември 2022 година [1]

Дело C-692/20

Европейска комисия
срещу

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 95/60/ЕО — Фискално маркиране на газьол — Неизпълнение на съдебно решение — Член 260, параграф 1 ДФЕС — Налагане на санкция под формата на еднократно платима сума — Член 260, параграф 2 ДФЕС — Тежест на нарушението — Споразумение за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия — Протокол за Ирландия/Северна Ирландия — Продължаване на нарушението след края на преходния период по отношение на Северна Ирландия — Последици за изчисляването на санкцията под формата на еднократно платима сума“

I. Въведение

1. В решение от 17 октомври 2018 г., Комисия/Обединено кралство (C-503/17, непубликувано, EU:C:2018:831, наричано по-нататък „решението по дело C-503/17“), Съдът приема [2], че като е разрешило използването на маркирани горива [3] за зареждане на частни плавателни съдове за развлечение, дори когато тези горива не подлежат на каквото и да било освобождаване от акциз или облагане с намалена ставка на акциз, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия не е изпълнило задълженията си по Директива 95/60/ЕО на Съвета от 27 ноември 1995 година относно фискалното маркиране на газьол и керосин [4].

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Точка 46 от това решение.

[3] „Маркирано гориво“ е гориво, към което под фискален надзор е добавен фискален маркиращ знак под формата на оцветител, преди продуктът да бъде освободен за потребление.

[4] ОВ L 291, 1995 г., стр. 46; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 11. Директива 95/60 насърчава завършването и функционирането на вътрешния пазар, като улеснява идентифицирането на газьола, който не се облага с пълната акцизна ставка. За газьола и керосина (различен от този за реактивни двигатели), които са освободени от облагане с акциз или са обект на облагане с акциз по ставка, различна от стандартната, установена за минералните масла, използвани като моторно гориво, трябва да се прилага фискален маркиращ знак. В Обединеното кралство и Ирландия маркираното гориво се нарича още „червен дизел“.

2. На 21 декември 2020 г. Европейската комисия предявява настоящия иск по член 260 ДФЕС срещу Обединеното кралство, с който иска да се установи, че то не е изпълнило решението по дело C-503/17, и моли Съда да наложи имуществена санкция.

3. Настоящият иск има най-малко три новаторски характеристики. Първо, той е единственият по рода си, предявен срещу Обединеното кралство по време на членството му в Съюза. Второ, той е предявен през преходния период, предвиден в Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (наричано по-нататък „Споразумението за оттегляне“)[5]. Трето, след изтичането на преходния период Обединеното кралство е било длъжно да се съобрази с решението по дело C-503/17 само по отношение на Северна Ирландия[6]. Следователно, за да се произнесе по този иск, Съдът трябва да провери дали последната от тези три характеристики а) смекчава тежестта на нарушението и/или б) има за последица, че за изчисляването на санкцията под формата на еднократно платима сума трябва да се използва брутният вътрешен продукт (БВП) на Северна Ирландия като отделен от този на Обединеното кралство.

II. Досъдебната процедура

4. С писмо от 22 октомври 2018 г. Комисията е поискала от Обединеното кралство да представи в срок от два месеца мерките, които възнамерява да предприеме, за да се съобрази с постановеното на 17 октомври 2018 г. решение по дело C-503/17. Обединеното кралство отговаря с писмо от 19 декември 2018 г. То обяснява практическите затруднения, с които се сблъсква, за да изпълни решението[7]. Изразява намерението си да забрани използването на маркирано гориво за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение, като приеме първично законодателство през 2019 г. и като внесе в Парламента необходимото вторично законодателство през 2020 г.

5. След като не получава повече информация, на 15 май 2020 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство официално уведомително писмо, с което му напомня, че все още не е предприело необходимите мерки за изпълнение на решението по дело C-503/17. С писмото се иска и представяне на становище в срок до четири месеца от получаването му, след което Комисията ще може да сезира Съда съгласно член 260, параграф 2 ДФЕС.

6. В телеконферентен разговор, проведен на 12 август 2020 г., Обединеното кралство обяснява на службите на Комисията, че макар да е в ход допълнителна консултация със заинтересованите страни относно използването на маркирано гориво, съответното първично законодателство е прието и ще се пристъпи към приемането на необходимото вторично законодателство.

7. На 11 септември 2020 г. Обединеното кралство отговаря на официалното уведомително писмо. Обяснява, че вследствие на проведените през декември 2019 г. общи избори, през тази година не е бил приет закон за бюджета. Получените при провеждането на горепосочената консултация отговори също разкрили редица затруднения от практическо естество пред изпълнението на мерките за привеждане в съответствие с решението по дело C-503/17. Обединеното кралство посочва, че се провежда допълнителна обществена

[5] ОВ L 29, 2020 г., стр. 7.

[6] Вж. Протокола за Ирландия/Северна Ирландия и точки 56 и 57 от настоящото заключение.

[7] Вж. точка 13 от настоящото заключение.

консултация, която ще приключи на 1 октомври 2020 г., след което ще се вземе решение кога да отпадне правото на използване на маркирано гориво за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение.

III. Производството пред Съда

8. След като не получава други известия от Обединеното кралство, на 21 декември 2020 г. Комисията предявява настоящия иск [8], с който моли Съда:

– да установи, че като не е взело необходимите мерки за изпълнение на решението по дело C-503/17, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС във връзка с членове 127 и 131 от Споразумението за оттегляне,

– да осъди Обединеното кралство, на основание член 260, параграф 2 ДФЕС във връзка с членове 127 и 131 от Споразумението за оттегляне, да заплати на Комисията еднократно платима сума от 35 873,20 евро, умножена по броя на дните от датата на постановяване на решението по дело C-503/17 до датата на изпълнението на това решение от Обединеното кралство или до датата на обявяване на решението по настоящото дело — която от двете е по-ранна, при минимална еднократно платима сума от 8 901 000 евро,

– да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски.

9. Впоследствие Обединеното кралство уведомява Комисията, че с приетото на 28 юни 2021 г. вторично законодателство се привеждат в действие разпоредбите на Finance Act 2020 (Закон за бюджета за 2020 г.) [9] и се забранява използването на маркирано гориво за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение в Северна Ирландия, считано от 1 октомври 2021 г. [10] С писмо от 11 февруари 2022 г. Комисията уведомява Съда, че поради тази причина оттегля искането си за налагане на дневна периодична имуществена санкция. Тя обаче поддържа искането си за налагане на санкция под формата на еднократно платима сума за неизпълнение за периода от 17 октомври 2018 г. — датата на постановяване на решението по дело C-503/17, до 30 септември 2021 г. — датата, на която Обединеното кралство се е съобразило с него.

10. На 28 септември 2022 г. се провежда съдебно заседание, в хода на което Комисията и Обединеното кралство излагат устни доводи и отговарят на въпросите на Съда.

[8] Вж. членове 86 и 89 от Споразумението за оттегляне относно компетентността на Съда по висящи дела и задължителната сила и изпълняемостта на неговите решения и определения спрямо Обединеното кралство и на негова територия.

[9] Вж. член 89 и приложение 11 към Finance Act 2020.

[10] Finance Act 2020, приложение 11 (Определяне на дата) (Северна Ирландия) Правилник от 2021. Вж. също указанията на Обединеното кралство, озаглавени „Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying“ (Excise Notice 554, section 2) („Гориво, използвано в частни плавателни съдове за развлечение и за частни полети за развлечение“, Известие за акцизите 554, раздел 2).

IV. Анализ

A. Дала ли е Комисията достатъчно време на Обединеното кралство да се съобрази с решение по дело C-503/17?

1. Доводи на страните

11. С официалното уведомително писмо от 14 май 2020 г. Комисията иска от Обединеното кралство да представи становище в срок от четири месеца от получаването му, а именно до 15 септември 2020 г. (наричана по-нататък „датата, с оглед на която се преценява“). Според Комисията разглежданият иск е основателен, защото, като не се е съобразило с решението по дело C-503/17 до датата, с оглед на която се преценява, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС. Тя смята, че държавата членка не може да се позовава на практически трудности, за да обоснове неизпълнение на решение на Съда. Във всеки случай, изтъкнатите от Обединеното кралство трудности не оправдават забавата му да се съобрази с това решение.

12. Обединеното кралство твърди, че както официалното уведомително писмо на Комисията, така и започването на процедурата по член 260 ДФЕС са преждевременни. Естествена последица от изискването на съдебната практика държавата членка да изпълни решение на Съда във възможно най-кратък срок, е, че при преценката дали държавата членка е имала достатъчно време да го изпълни, Комисията отчита всички практически пречки за постигането на този резултат.

13. Обединеното кралство поддържа, че Комисията е смесила правни или политически трудности с някои материални практически затруднения, пред които то е било изправено. Сред тях то изтъква дължината на брековата линия на Обединеното кралство, големия брой пристанища и рейдове с различна големина, жизнеспособността на по-малките пристанища, които доставят немаркирано гориво на частни плавателни съдове за развлечение и маркирано гориво на търговски плавателни съдове; както и трудността да се получи разрешение за инсталиране на втори резервоари в чувствителна морска среда. Възникнали са проблеми, свързани с влошаването на качеството на горивото, когато се съхранява за дълъг период от време, вследствие на това, че се продава в малки количества. Липсата на немаркирано гориво може да принуди операторите на частни плавателни съдове за развлечение да съхраняват такова гориво на борда на своите плавателни съдове или да купуват маркирано гориво, без да плащат правилния размер акциз[11]. Лодки, които не разполагат с два резервоара за улесняване на разделното съхранение на горивото за задвижване и горивото за готвене и отопление, срещат затруднения, както и плавателни съдове, които през част от годината се използват за търговски цели, а през друга част — за развлекателни цели.

14. Комисията трябвало поне да обясни защо смята, че тези практически затруднения не оправдават даването на допълнителен срок на Обединеното кралство за изпълнението на решението по дело C-503/17.

[11] В точка 38 от настоящото заключение са описани мерките, които Обединеното кралство е приело през 2008 г.

15. Обединеното кралство отбелязва също, че през седемте месеца непосредствено преди датата, с оглед на която се преценява, пандемията от Ковид-19, засегнала Обединеното кралство в по-голяма степен от повечето други държави в Европа, е създала допълнителни трудности за ефективното изпълнение.

16. В репликата се твърди, че ако неприемането на подходящи мерки до посочената в официалното уведомително писмо дата, с оглед на която се преценява, автоматично води до нарушение на член 260 ДФЕС, това дава на Комисията прекомерни правомощия да определи датата, до която трябва да се постигне съответствието. Освен това Комисията понякога е давала на различни държави членки различни срокове за тази цел. Изброени са дела, по които срокът за изпълнение, определен в официалното уведомително писмо, е бил по-дълъг от този по настоящото дело, и по които е било допуснато изтичането на значителен допълнителен период от време от издаването на официалното уведомително писмо до започването на производството по член 260 ДФЕС. Според Обединеното кралство подобни различия в подхода представляват недопустими нарушения на принципа на равно третиране.

2. Анализ

17. Член 260 ДФЕС не уточнява период от време, в рамките на който трябва да се изпълни решение на Съда, установяващо, че държава членка не е изпълнила задълженията си. Според постоянната практика на Съда интересът, свързан с непосредственото и еднакво прилагане на правото на Съюза, изисква това изпълнение да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратък срок[12]. Изглежда безспорно, че държавите членки трябва да разполагат с разумен период от време, в който да предприемат необходимите мерки за постигане на съответствие[13]. Страните са съгласни, че датата, към която трябва да се прецени наличието на нарушение за целите на член 260 ДФЕС, е 15 септември 2020 г.[14] От това следва, че Комисията е предоставила на Обединеното кралство четири месеца за отговор на официалното уведомително писмо и 23 месеца, в рамките на които да се съобрази с решението по дело C-503/17. Настоящият иск е предявен на 21 декември 2020 г., три месеца след датата, с оглед на която се преценява.

18. Съгласно трайната съдебна практика производството за установяване на неизпълнение на задължение се основава на обективна констатация, че държава членка не е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на Съюза. Следователно държавата членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на тези задължения[15]. Освен това в практиката на Съда не се открива подкрепа за разграничението, което Обединеното кралство се опитва да провежда между правните и политически трудности — които то признава, че не могат да оправдаят недължимо забавяне в изпълнението на решение на Съда, и практическите проблеми или пречки, които според него могат да оправдаят такова забавяне.

[12] Вж. например решение от 22 февруари 2018 г., Комисия/Гърция (C-328/16, EU:C:2018:98, т. 100 и цитираната съдебна практика).

[13] Заключение на генерален адвокат J. Mischo по дело Комисия/Испания (C-278/01, EU:C:2003:342, т. 31 и 32), и решение от 25 ноември 2003 г., Комисия/Испания (C-278/01, EU:C:2003:635, т. 30 и 31).

[14] Вж. например решения от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешка република (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 23 и цитираната съдебна практика), и от 12 ноември 2019 г., Комисия/Ирландия (Вятърни генератори в Дерибрин) (C-261/18, EU:C:2019:955, т. 84 и цитираната съдебна практика).

[15] Вж. например решение от 15 октомври 2015 г., Комисия/Гърция (C-167/14, непубликувано, EU:C:2015:684, т. 35 и цитираната съдебна практика).

19. Съдът е отхвърлил довода на държава членка, че форсмажорни обстоятелства и финансови трудности във връзка със строителен проект са възпрепятствали способността ѝ да изпълни решение на Съда относно пречистването на градски отпадъчни води [16]. Съдът е отхвърлил и доводите, че неизпълнението може да бъде оправдано със сложността на дейностите и разходите, свързани с разработването и изпълнението на програма за закриване на незаконни депа за отпадъци [17]. В контекста на държавните помощи нито трудността да се установят бенефициерите на незаконосъобразни помощи [18], нито проблемите при количественото определяне на подлежащите на връщане суми [19] са приети като легитимна причина за неизпълнение на решение на Съда. Съдът не приема и твърдението, че придружени с насилие демонстрации могат да оправдаят забавата в изпълнението на решение на Съда, с което се установява, че държава членка не е изпълнила директива на Съюза [20].

20. Съобразно тази съдебна практика описаните от Обединеното кралство трудности трябва да се смятат за равни на положение от вътрешния правен ред на тази държава, което не оправдава неспазването на задължения, произтичащи от правото на Съюза.

21. Няма съмнение, че Обединеното кралство е възнамерявало да постигне съответствие чрез приемане на законодателство, което само по себе си не е сложно или трудно. Всъщност практическите затруднения, които Обединеното кралство изтъква и на които се е позовало и по дело C-503/17, се отнасят най-вече до разходите, които вероятно ще възникнат за доставчиците на горива в пристанищата и рейдовете при спазването на законодателство, което транспонира правилно Директива 95/60. В този контекст Обединеното кралство не пояснява как забавата в изпълнението на решението по дело C-503/17 е увеличила тези разходи, вместо само да ги отложи.

22. Другото практическо затруднение, на която се позовава Обединеното кралство в този контекст, е пандемията от Ковид-19. В кореспонденцията между Обединеното кралство и Комисията от това време пандемията от Ковид-19 не се споменава. При липсата на подробности за това как тази пандемия е забавила изпълнението на решението по дело C-503/17, е трудно да се приеме, че това е легитимна причина за забавата.

23. В настоящия контекст до известна степен релевантно е и че въпросът за неспазването на Директива 95/60 от страна на Обединеното кралство по един или друг начин е бил предмет на обсъждане с Комисията след изтичането на срока на дерогацията от Директива 95/60 през 2006 г. [21]. Освен това, както посочва Комисията, Ирландия се е съобразила с решението по дело Комисия/Ирландия [22], което се отнася до подобен случай на неспазване на Директива 95/60, като е приела законодателство, влязло в сила на 1 януари 2020 г.

16 Вж. решение от 22 юни 2016 г., Комисия/Португалия (C-557/14, EU:C:2016:471, т. 33 и 41 и цитираната съдебна практика).

17 Решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Гърция (C-378/13, EU:C:2014:2405, т. 24 и 29 и цитираната съдебна практика).

18 Решение от 17 ноември 2011 г., Комисия/Италия (C-496/09, EU:C:2011:740, т. 87 и цитираната съдебна практика).

19 Решение от 7 юли 2009 г., Комисия/Гърция (C-369/07, EU:C:2009:428, т. 45 и цитираната съдебна практика).

20 Решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция (C-121/07, EU:C:2008:695, т. 72 и цитираната съдебна практика).

21 Европейска комисия, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“, „Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I — Main text“, Служба за публикации, 2018 г., стр. 61 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (Проучване за оценка на прилагането на разпоредбите на Директива 95/60/ЕО на Съвета от 27 ноември 1995 година относно фискалното маркиране на газьол и керосин: окончателен доклад, том I — основен текст, наричано по-нататък „Проучването за оценка от 2018 г.“).

22 Решение от 17 октомври 2018 г. (C-504/17, непубликувано, EU:C:2018:832).

24. Ето защо считам, че обстоятелствата, на които се позовава Обединеното кралство, нито правно, нито фактически подкрепят твърдението му, че не е било в състояние да се съобрази с решението по дело C-503/17 към датата, с оглед на която се преценява.

25. Доводът на Обединеното кралство, че в досъдебната фаза на настоящото производство Комисията не е обяснила защо е счела, че обстоятелствата, на които се позовава Обединеното кралство, не са легитимно основание за неизпълнение на решението по дело C-503/17, изглежда до известна степен неискрен. Първо, в писмото на Обединеното кралство от 19 декември 2018 г. са описани различни пречки за изпълнението на решението и се заявява неговото намерение да въведе законодателни изменения през 2019 или 2020 г. Следователно предложеният от Обединеното кралство график признава съществуването на тези практически трудности и ги отчита. При липсата на други данни, през май 2020 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство официално уведомително писмо, като му определя четиримесечен срок за отговор. В отговора на Обединеното кралство не се споменават никакви съмнения, които то би могло да има относно отражението на практическите затруднения върху предложения срок за изпълнение. Второ, както посочва Комисията, Обединеното кралство изтъква същите практически затруднения, за да обясни неспазването от негова страна на Директива 95/60 в производството, довело до решението по дело C-503/17[23]. Накрая, в производството по член 260, параграф 2 ДФЕС Комисията предлага подходящия според нея размер на дневната периодична имуществена санкция и/или санкцията под формата на еднократно платима сума, като оставя на Съда налагането им. И на двете страни е дадена достатъчна възможност да изложат пред Съда всички релевантни въпроси. Поради това твърдението на Обединеното кралство, че Комисията е нарушила което и да било свое задължение, е неоснователно.

26. Не считам за основателен и изтъкнатия в репликата довод, че Комисията е действала незаконосъобразно, защото има случаи, в които е предоставяла на държавите членки по-дълъг срок за изпълнение на решение на Съда. Исковете за неизпълнение на задължения не се поддават лесно на прилагането на еднакви срокове. Всеки случай е специфичен с оглед на фактите и може да се наложи да се вземат предвид широк кръг обстоятелства, преди да е възможно да се определят моментът и формата на подходящите действия за изпълнение. Следователно Комисията е тази, която трябва да определи дали и кога е целесъобразно да се предприемат действия срещу държава членка за неизпълнение на задължения[24]. Упражняването на това правомощие подлежи на съдебен контрол в контекста на иск по член 260 ДФЕС. Не може обаче да се приеме довод, състоящ се в изреждане на случаи, при които на други държави членки при различни обстоятелства е бил даден по-дълъг срок за изпълнение на решения на Съда.

27. Обединеното кралство не оспорва, че след датата, с оглед на която се преценява, операторите на частни плавателни съдове за развлечение в Обединеното кралство са могли да използват маркирано гориво за задвижване на своите плавателни съдове. Следователно към тази дата то не се е съобразило с решението по дело C-503/17, като по този начин не е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС.

[23] Вж. точка 39 от решението по дело C-503/17.

[24] Вж. в този смисъл решение от 8 март 2022 г., Комисия/Обединено кралство (Борба с измамата със занижени цени) (C-213/19, EU:C:2022:167, т. 203 и цитираната съдебна практика).

28. В светлината на гореизложеното предлагам на Съда да приеме, че досъдебната фаза на това производство не е била незаконосъобразна по отношение на нито един от въпросите, повдигнати от Обединеното кралство в писмените и устните му становища.

Б. Санкцията под формата на еднократно платима сума

1. Въведение

29. Комисията предлага Съдът да наложи на Обединеното кралство санкция под формата на еднократно платима сума от 35 873,20 евро на ден, умножена по броя дни, изтекли от датата на постановяване на решението по дело C-503/17 (17 октомври 2018 г.) до датата, на която Обединеното кралство се е съобразило с него (30 септември 2021 г.), възлизаща общо на 38 743 056 евро.

30. При определянето на дневния размер на еднократно платимата сума Комисията прилага метода, установен в съобщението ѝ от 2005 г.[25], актуализирано през 2019 г. и 2020 г.[26] Изчислението има за цел да доведе до размер на еднократно платимата сума, който има достатъчен възпиращ ефект, като същевременно се спазват принципите на пропорционалност и равно третиране[27]. Предлаганата от Комисията еднократно платима сума на ден е равна на стандартната фиксирана сума от 1 052 евро[28], умножена по коефициент за тежест 10 по скалата от 1 до 20[29]. Резултатът се умножава на свой ред по коефициент, наречен специален фактор „n“, който е предназначен да отчете платежоспособността на държавата членка, и в случая на Обединеното кралство е 3,41[30].

31. Обединеното кралство не оспорва, че в съответствие с установената съдебна практика, при обстоятелствата по настоящото дело може да бъде наложена санкция под формата на еднократно платима сума[31]. Въпреки това то твърди, че с оглед на практическите трудности, пред които е било изправено в стремежа си да се съобрази с решението по дело C-503/17, силно ограниченото въздействие на неизпълнението и оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз еднократно платимата сума не следва да надвишава 250 000 евро.

32. Член 260, параграф 2 ДФЕС дава на Съда широко право на преценка при налагането на еднократно платими суми като санкция. Съгласно установената съдебна практика осъждането трябва във всеки конкретен случай да е функция от всички релевантни

[25] Съобщение на Комисията — Прилагане на член 228 от Договора за ЕО (SEC(2005) 1658) (ОВ C 126, 2007 г., стр. 15, наричано по-нататък „Съобщението от 2005 г.“), чийто обхват след влизането в сила на Договора от Лисабон е разширен към процедурите, уредени в член 260, параграф 2 ДФЕС (вж. Съобщение на Комисията — Прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС (ОВ C 12, 2011 г., стр. 1), т. 4 и раздел V).

[26] 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 C 70, 2019 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението от 2019 г.“) и Съобщение на Комисията — Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията на Съда на Европейския съюз в производствата за установяване на неизпълнение на задължения (C(2020) 6043) (ОВ C 301, 2020 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението от 2020 г.“).

[27] Съобразно този метод максималната еднократно платима сума, която може да бъде наложена на Обединеното кралство за разглежданото нарушение, е 77,5 милиона евро (1 052 × 20 × 3,41) × 1 080).

[28] Съобщението от 2020 г., раздел III, първи абзац, т. 2.

[29] Съобщението от 2005 г., точка 16.6.

[30] Съобщението от 2020 г., раздел III, първи абзац, точка 3.

[31] Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция (C-304/02, EU:C:2005:444, т. 83).

фактори, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и с действията на самата държава членка. Изисква се преценка както на тежестта на нарушението, включително на последиците му за публичните и частните интереси, така и на периода, през който то продължава от датата на постановяване на решението, с което е констатирано, до датата на изпълнение на това решение [32].

2. Тежест на нарушението

а) Доводи на страните

33. Като обосновава предлагания от нея коефициент за тежест 10 по скалата от 1 до 20, установена в Съобщението от 2005 г., Комисията се позовава на три фактора. На първо място, тя подчертава ясния характер на задължението, изтъкнат и в решението по дело C-503/17 [33]. Не е могло да има съмнение относно естеството на мерките за изпълнение, които Обединеното кралство е трябвало да предприеме, за да се съобрази с това решение.

34. На второ място, Комисията отбелязва, че Директива 95/60 допълва Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 година относно преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията [34], за да насърчи завършването и функционирането на вътрешния пазар, като се даде възможност за лесно и бързо идентифициране на газьола, който не подлежи на облагане с пълната акцизна ставка. В първото съображение на Директива 95/60 се посочва също, че нейните цели не могат да бъдат постигнати индивидуално от държавите членки. Поради това Комисията счита, че нарушението по принцип е сериозно.

35. Комисията припомня, че през 2011 г. Комитетът по акцизите е счел, че неналагането от страна на държавите членки на употребата на немаркиран газьол за задвижване подкопава цялата система за общо фискално маркиране. Според Комисията Обединеното кралство е затруднило органите на други държави членки, които проверяват плавателни съдове, да определят дали намиращото се в тях гориво е било законосъобразно обложено с пълната акцизна ставка в Обединеното кралство. Вероятно много оператори на частни плавателни съдове за развлечение са били засегнати от това, че Обединеното кралство не е премахнало правото да се използва маркирано гориво като гориво за задвижване, въпреки че точни бройки не са известни. Комисията споменава и случаи, в които органите на държави членки са наложили глоби на оператори на частни плавателни съдове за развлечение, пътуващи от Обединеното кралство, за използване на маркирано гориво като гориво за задвижване.

36. На трето място, Комисията е взела предвид факта, че за първи път предприема действия срещу Обединеното кралство за неизпълнение на решение на Съда.

[32] Вж. в този смисъл решение от 2 декември 2014 г., Комисия/Гърция (C-378/13, EU:C:2014:2405, т. 72, 73 и 76).

[33] Точка 44 от решение по дело C-503/17.

[34] ОВ L 283, 2003 г., стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 98.

37. Обединеното кралство изтъква, че целта на Директива 95/60 е спомагателна спрямо крайната цел, преследвана с Директива 2003/96, която е да се гарантира, че държавите членки прилагат минимални нива на облагане с данъци на енергийните продукти. Разгледано от този аспект, последиците от всяко нарушение са били ограничени от законодателните мерки, които държавата е приела през 2008 г. и 2012 г.

38. През 2008 г. тя прилага схема, при която маркирано с червен оцветител гориво с намалена акцизна ставка се предоставя за използване в частни плавателни съдове за развлечение при следните условия. Операторите на частни плавателни съдове за развлечение са били задължени да плащат стандартната акцизна ставка за горивото, закупувано за задвижване на плавателните им съдове, и да декларират, че то се използва за тази цел. При закупуването на такова гориво е била издавана касова бележка и регистрираният доставчик на гориво е превеждал акциза на данъчната администрация. По този начин на купувачите на маркирано гориво за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение е бил начисляван пълният размер на акциза в съответствие с крайната цел на посочените директиви. Данъчните органи са били в състояние да проверят дали е бил платен правилният размер на акциза, изисквайки от операторите на частни плавателни съдове за развлечение да представят касови бележки и при необходимост — потвърждение за продажбата от регистрирания доставчик на гориво [35]. През 2012 г. държавата въвежда допълнително изискване купувачите на маркирано гориво да потвърждават, че други държави членки могат да предприемат действия, ако установят, че маркирано гориво се използва за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение [36].

39. Обединеното кралство отбелязва още, че след изтичането на преходния период на 31 декември 2020 г. Директива 95/60 се прилага само в Северна Ирландия. В Северна Ирландия има около 1 500 частни плавателни съда за развлечение, които използват само малък процент от маркираното гориво, потребявано в Обединеното кралство. Следователно след тази дата степента на и без това ограниченото въздействие на неизпълнението е допълнително намалена.

40. Обединеното кралство прави извода, че коефициент 3 по скалата от 1 до 20 би съответствал на тежестта на нарушението.

б) Анализ

1) Сътрудничество и предишно поведение

41. Когато се оценява тежестта на нарушението, сътрудничеството на съответната държава членка с Комисията, особено по време на досъдебната процедура, е релевантно съображение, което трябва да се вземе предвид [37].

[35] Членове 14E и 14F от Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (Закон за акциза върху въглеводородите от 1979 г.) и Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure — flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008 (Правилник за акциза върху въглеводородите и биосмесите от 2008 г. (Частни полети за развлечение и частни плавателни съдове за развлечение) (Плащане на отстъпки и др.), SI 2008/2599.

[36] Член 14E (7A) от Hydrocarbon Oil Duties Act 1979.

[37] Вж. например решение от 25 юни 2013 г., Комисия/Чешката република (C-241/11, EU:C:2013:423, т. 51).

42. На 19 декември 2018 г. Обединеното кралство отговаря на първото съобщение на Комисията след постановяването на решението по дело C-503/17, като излага плановете си да осигури спазването му. Впоследствие обаче то не следва собствените си планове. В отговора си на официалното уведомително писмо на Комисията Обединеното кралство обяснява, че забавата му в това отношение се дължи на общите избори, проведени през декември 2019 г., и на продължаването на по-широки консултации относно използването на маркирано гориво в различни сектори. След приключването на консултациите то щяло да реши кога да премахне правото на операторите на частни плавателни съдове за развлечение да използват маркирано гориво за задвижване, а по-късно същата година предстояли по-нататъшни стъпки. Обединеното кралство приема необходимото законодателство през юли 2020 г., но постига пълно съответствие едва през октомври 2021 г. — до голяма степен необяснимо отклонение от плановете, които първоначално е съобщило на Комисията.

43. По-специално, Обединеното кралство не е обяснило на Комисията защо са били необходими две консултации, включително една по въпроси с по-широк обхват, за да се изпълни решението по дело C-503/17. Това е особено вярно, като се има предвид, че това изпълнение в нито един момент не е било въпрос на преценка, както имплицитно се признава в отговора на Обединеното кралство на официалното уведомително писмо, в който то заявява, че ще се съобрази с решението след приключването на консултациите [38]. Ако целта на тези консултации е била заинтересованите страни да бъдат предварително уведомени за мерките, които се изискват за постигане на съответствие с националното законодателство, това е могло да бъде направено много по-рано и по-ефективно. Освен това, както пояснявам в точка 21 от настоящото заключение, не съм убеден, че практическите трудности, които Обединеното кралство е изтъквало в продължение на доста дълъг период, отразяват реална невъзможност за постигане на съответствие от негова страна.

44. За да може сътрудничеството да представлява смекчаващо обстоятелство при преценката на тежестта на нарушението, се изисква нещо повече от нормално взаимодействие с Комисията. Очаквам да видя истински дух на сътрудничество [39], проявен в активен, честен и конструктивен диалог с Комисията и сериозно намерение за постигане на съответствие във възможно най-кратък срок. По съображенията, изложени в предходната точка от настоящото заключение, не считам, че поведението на Обединеното кралство е достигнало този праг.

45. Макар да е казано, че добродетелта е сама по себе си награда, в този случай правният ред на Съюза предлага поне някаква осезаема компенсация. Както признава самият ищец, фактът, че Обединеното кралство досега не е било ответник по иск по член 260 ДФЕС, е установено смекчаващо обстоятелство, което следва да бъде взето предвид [40].

[38] Поне една предходна консултация относно изпълнението на Директива 2003/96 е приключила през август 2007 г., след като дерогацията, от която се е възползвало Обединеното кралство, е изтекла (вж. т. 7.4 от Обяснителния меморандум към Hydorcarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure — flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008).

[39] Вж. по аналогия решение от 24 юни 2015 г., Fresh Del Monte Produce/Комисия и Комисия/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P и C-294/13 P, EU:C:2015:416, т. 184 и цитираната съдебна практика).

[40] Решение от 30 май 2013 г., Комисия/Швеция (C-270/11, EU:C:2013:339, т. 55).

2) Преследваната цел

46. Установяването на вътрешен пазар по член 3, параграф 3 ДЕС е една от основните задачи на Съюза [41]. Директива 2003/96 има за цел да улесни правилното функциониране на вътрешния пазар чрез определяне на минимални нива на данъчно облагане за повечето енергийни продукти. Чрез установяване на общи правила за фискално маркиране на газьол и керосин, които не са обложени с пълната акцизна ставка, която се прилага, когато такива горива се използват за задвижване, Директива 95/60 допълва Директива 2003/96. По този начин Директива 95/60 насърчава завършването и функционирането на вътрешния пазар [42], като улеснява идентифицирането на газьола, който не се облага с пълната акцизна ставка [43].

47. Без съмнение, справедливостта, легитимността и ефикасността на вътрешния пазар на Европейския съюз зависят от всички държави членки, действащи солидарно посредством пълно и правилно транспониране на всички релевантни директиви. Нарушаването от страна на държава членка на задълженията ѝ, свързани с правилното функциониране на вътрешния пазар, по принцип е сериозен проблем. Това важи с още по-голяма сила, когато, какъвто е случаят тук, тези задължения са ясно определени в приложимото законодателство.

48. Доводите на Комисията в тази насока са изложени в точки 33 и 34 от настоящото заключение. Въпреки това може да се отбележи, че в изготвеното от нея Проучване за оценка на прилагането на Директива 95/60 от 2018 г. е направен изводът, че от гледна точка на вътрешния пазар фискалното маркиране има ограничено значение за премахването на пречките пред търговията в рамките на Съюза. Проучването за оценка от 2018 г. сочи, че по-голямата част от търговията в рамките на Съюза се отнася до немаркирано гориво в режим на отложено плащане на акциз, което по своята същност премахва пречките, свързани с фискалния статут на продуктите. Около 80 % от маркираното гориво се използва в дейности от местен характер, като отопление, земеделие, производство на електроенергия и строителство, които не повдигат никакъв въпрос относно законната употреба в рамките на Съюза [44]. В съдебното заседание Комисията се съгласи, че производството засяга само част, възлизаща на 20 %, от маркираното гориво, което се използва в трансгранични дейности. Същевременно тя подчертава, че Директива 95/60 има за цел въвеждането на ефективна система за контрол в рамките на Европейския съюз, която Обединеното кралство не е успяло да приложи.

49. Проучването за оценка от 2018 г. представя полезен и авторитетен обзор за значението на фискалното маркиране за премахването на пречките пред търговията в рамките на Съюза. Затова Съдът може да го вземе предвид при преценката на тежестта на нарушението.

3) Последици за публичните и частните интереси

50. Обединеното кралство поддържа, че описаните в точка 38 от настоящото заключение мерки смекчават последиците от неизпълнението, тъй като гарантират, доколкото е възможно на практика, че се събира и възстановява правилният размер акциз. Според

[41] Решение от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция (C-93/17, EU:C:2018:903, т. 122).

[42] Вж. точка 46 от решението по дело C-503/17.

[43] Допълнителни подробности относно правния контекст са изложени в точки 2—14 от решението по дело C-503/17.

[44] Страница 6 от Проучването за оценка от 2018 г.

Комисията това съображение е ирелевантно за преценката на тежестта на нарушението, защото Директива 95/60 изисква от Обединеното кралство да гарантира, че маркираното гориво не се използва за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение.

51. Не съм убеден, че е уместно да се следва теснят подход, за който настоява Комисията. Както посочих в точка 46 от настоящото заключение, Директива 95/60 допълва Директива 2003/96. През 2011 г. Комитетът по акцизите отбелязва, че „всички държави членки следва да наложат използването на немаркиран газьол и да прилагат пълната акцизна ставка, приложима за газьола, използван за задвижване“.

52. Въпреки че описаните в точка 38 от настоящото заключение мерки не са осигурявали спазването на Директива 95/60, от това не следва, че те не са били в състояние да смекчат тежестта на нарушението, когато се вземат предвид по-широките цели, преследвани с мерките, с които Обединеното кралство не се е съобразило [45]. Правилно въведени и надлежно прилагани, тези мерки са могли да гарантират, че в Обединеното кралство действително се събира и възстановява правилният размер акциз.

53. Обединеното кралство обаче не предоставя информация за ефикасността на мерките, които е приложило. Подобни мерки може да са били обект на злоупотреби, тъй като за частните оператори на плавателни съдове за развлечение вероятно не е било изгодно да купуват маркирано гориво на по-високата цена, прилагана за немаркираното гориво [46]. Ясно е, че обратно на предвиденото в Директива 95/60, властите не са могли да разчитат на проверки на място, за да се уверят, че е платен правилният размер акциз върху горивото, използвано за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение. Вместо това те е трябвало да проверяват разписките за гориво и бордовите дневници, при наличие на такива, за да установят дали горивото в резервоара е това, за което се отнася конкретна разписка. Теоретично органите на Обединеното кралство са могли да проверяват покупките при регистрирания доставчик на гориво, издал касовата бележка, но Съдът не е информиран дали съществува система, която да улеснява органите на други държави членки в проверката на такива покупки.

54. По отношение на въздействието върху частни интереси е релевантно, че както приема Обединеното кралство, операторите на частни плавателни съдове за развлечение от Обединеното кралство са били изправени пред заплахата от действия по правоприлагане в други държави членки, независимо че са спазили законодателството на Обединеното кралство [47]. Комисията представи доказателства, че срещу някои от тях се е водило производство, а други може би просто са решили да не напускат водите на Обединеното кралство. Освен това лицата, които са искали да избегнат проблеми с органите на други държави членки поради използването на маркирано гориво за задвижване на своите частни плавателни съдове за развлечение, по-трудно са можели да се снабдят с немаркирано гориво. Това е така, защото доставчиците на гориво в пристанищата и рейдовете в Обединеното кралство са имали по-малък стимул да предоставят немаркирано гориво, в сравнение с положението, ако Обединеното кралство беше транспонирало

[45] Вж. точки 46—48 от настоящото заключение.

[46] Обединеното кралство споменава това в контекста на пречките, с които се е сблъскало при постигането на съответствие (вж. обобщението в т. 13 от настоящото заключение).

[47] Изглежда, това е бил мотивът за мерките от 2012 г. Поради това не съм убеден, че тези мерки са имали съществено смекчаващо въздействие върху публичните и частните интереси.

Директива 95/60 и беше изпълнило решението по дело C-503/17. Това обстоятелство щеше да засегне и операторите на частни плавателни съдове за развлечение от други държави членки, желаещи да зареждат гориво в Обединеното кралство.

55. Мерките от 2008 г. може да са допринесли за смекчаването на въздействието върху публичните интереси в Обединеното кралство; доколко — зависи от степента на спазване на тези мерки от страна на операторите на частни плавателни съдове за развлечение и доставчиците на гориво. Освен това мерките не са подпомогнали материално проверката от страна на органите на други държави членки дали е бил платен правилният размер на акциза върху горивото, използвано за задвижване на частни плавателни съдове за развлечение, пътуващи от Обединеното кралство. Следователно смекчаващите мерки са се отразили слабо или изобщо не са се отразили на въздействието на нарушението върху частните интереси, свързани с трансграничното движение на частни плавателни съдове за развлечение. Поради това смекчаващото действие на мерките от 2008 г. и 2012 г., изглежда, има второстепенно значение при преценката на тежестта на нарушението.

4) Северна Ирландия

56. Споразумението за оттегляне беше прието на 17 октомври 2019 г. и влезе в сила на 1 февруари 2020 г. Член 126 от него предвижда, че преходният период започва да тече от датата на влизането му в сила и приключва на 31 декември 2020 г. В съответствие с член 127, параграф 1 и член 131 от него правото на Съюза е приложимо по отношение на и в Обединеното кралство през преходния период.

57. Между Комисията и Обединеното кралство няма спор, че след края на преходния период, в съответствие с Протокола за Ирландия/Северна Ирландия, и по-специално член 8 относно събирането на ДДС и акцизи, и приложение 3 към Протокола във връзка с член 185 от Споразумението за оттегляне, Обединеното кралство е било длъжно да изпълнява Директива 95/60, а следователно и решението по дело C-503/17, само по отношение на Северна Ирландия [48].

58. Доводът на Обединеното кралство, че това обосновава по-нисък размер на санкцията под формата на еднократно платима сума, има съществения недостатък, че може да се тълкува в смисъл, че неизпълнение от „малка“ държава членка е по своята същност по-малко сериозно от неизпълнение от „голяма“ държава членка [49]. Практиката на Съда не подкрепя тази теза.

59. Независимо от това е безспорно, че последиците от неизпълнението, разгледани в точки 50—55 от настоящото заключение, са били по-малки в периода от 31 декември 2020 г. до датата на изпълнение в сравнение с предходния период, тъй като неговото въздействие е било ограничено само до операторите на частни плавателни съдове за развлечение в Северна Ирландия [50]. Следователно географският обхват на последиците от неизпълнението е бил по-ограничен през втория период в сравнение с първия.

[48] В исканията си Комисията не се позовава на член 185 от Споразумението за оттегляне (вж. т. 8 от настоящото заключение). Въпреки това Обединеното кралство оспорва иска поради това, че в него се включва период на неизпълнение на решението по дело C-503/17 след края на преходния период. Освен това то не е направило възражение, основано на vires или на противоречие между самия иск и съдържанието му.

[49] Ако тези прилагателни се приложат към населението на държавите членки, пет от тях имат население, приблизително същото или по-малко от това на Северна Ирландия: Естония, Кипър, Латвия, Люксембург и Малта.

[50] На 1 януари 2020 г. Ирландия е изпълнила решение от 17 октомври 2018 г., Комисия/Ирландия (C-504/17, непубликувано, EU:C:2018:832).

60. Отчитането на този елемент е в съответствие както със Съобщението от 2005 г.[51], така и с практиката на Съда. Така например в решение Комисия/Словения Съдът приема контекста на прилагане на член 260, параграф 3 ДФЕС, че практическите последици от късното транспониране на Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС[52] в словенското право за словенския финансов пазар и останалите финансови пазари в Съюза, както и за защитата на инвеститорите, предвид размера на словенския финансов пазар, остават относително ограничени[53].

61. Не смятам също, че този подход е в противоречие с решение Комисия/Испания[54], което се отнася до невъзстановяване на неправомерна държавна помощ. Съдът отбелязва, че като се вземат предвид размерът на разглежданата помощ, броят на бенефициерите и многосекторният характер на схемата за помощи, тежестта на неизпълнението на задължението на държавата членка да възстанови помощта, не се смекчава от обстоятелството, че то е засегнало само една автономна област, а не цялата ѝ територия[55]. Този извод следва от факта, че неправомерните държавни помощи по дефиниция оказват въздействие върху междудържавната търговия независимо от местоположението на бенефициерите на помощта. Поради тези причини не може да се направи валидна аналогия между обстоятелствата, при които е постановено това решение, и тези по настоящото дело, както е посочено в точка 59 от настоящото заключение.

62. За пълнота на изложението може да се добави, че Обединеното кралство не твърди, че правомощието да се ръководи изпълнението на решението по дело C-503/17, е попадало в обхвата на компетентностите, предоставени на Северна Ирландия. Дори да беше твърдяло това, следва да се има предвид, че Съдът е постановявал, че вътрешното разпределение на централните и регионалните правомощия няма отношение към прилагането на член 260 ДФЕС, тъй като съответната държава членка винаги отговаря пред Съюза за спазването на задълженията, произтичащи от правото на Съюза[56].

63. В обобщение считам, че обстоятелството, че след края на преходния период на 31 декември 2020 г. Обединеното кралство е било длъжно да се съобрази с Директива 95/60 и с решението по дело C-503/17 само по отношение на Северна Ирландия, обосновава намаляване на коефициента за тежест за периода от 1 януари 2021 г. до 30 септември 2021 г.

в) Обща преценка на тежестта на нарушението

64. В светлината на смекчаващите фактори, които установих, а именно: i) това е първият случай, в който Обединеното кралство отговаря за неизпълнение на решение на Съда; ii) намаления обхват на вредата за постигане на целите на Директива 95/60, както е видно от

[51] Вж. Съобщението от 2005 г., точка 16.4: „Степента на тежест може да се счита за по-малка, ако нарушението не засяга цялата територия на държавата членка“.

[52] ОВ L 173, 2014 г., стр. 349 и поправка в ОВ L 64, 2017 г., стр. 116.

[53] Решение от 13 януари 2021 г., Комисия/Словения (Директива ПФИ II) (C-628/18, EU:C:2021:1, т. 80).

[54] Решение от 13 май 2014 г., Комисия/Испания (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] Решение от 13 май 2014 г., Комисия/Испания (C-184/11, EU:C:2014:316, т. 81 и 82).

[56] Решение от 13 май 2014 г., Комисия/Испания (C-184/11, EU:C:2014:316, т. 43 и цитираната съдебна практика).

заключенията на Проучването за оценка от 2018 г.; и iii) последиците от мерките, въведени от Обединеното кралство през 2008 г., предлагам на Съда да определи коефициент за тежест 8 по скалата от 1 до 20[57].

65. За да се отрази обстоятелството, че в периода от 1 януари 2021 г. до 30 септември 2021 г. задължението на Обединеното кралство да се съобрази с Директива 95/60 и решението по дело C-503/17, е ограничено до територията на Северна Ирландия, препоръчвам коефициентът за тежест по отношение на този период да бъде допълнително намален на 4 по скалата от 1 до 20.

3. Специалният фактор „n“: платежоспособност

a) Доводите на страните

66. Комисията счита, че специалният фактор „n“, изчислен въз основа на БВП на държавите членки[58] и тяхната институционална тежест, отразена в броя на местата, разпределен на националните им делегации в Европейския парламент[59], е подходящ множител, защото гарантира, че размерът на санкцията под формата на еднократно платима сума има достатъчен възпиращ ефект, пропорционален е на платежоспособността на държавите членки и зачита принципа на равно третиране.

67. Обединеното кралство твърди, че предлаганият от Комисията специален фактор „n“ от 3,41 е твърде висок. Освен това, тъй като през 2020 г. е било изправено пред значителни икономически трудности, следва да се използват най-новите данни за БВП, а не предлаганите в иска данни за БВП за 2018 г. То изтъква и това, че от 1 февруари 2020 г. не разполага с депутатски места в Европейския парламент и следователно специалният фактор „n“ не следва да се взема предвид.

68. Комисията възразява, че е ирелевантен фактът, че Обединеното кралство вече не разполага с депутатски места в Европейския парламент. Тя отбелязва, че във формулата за специалния фактор „n“, използвана за изчисляване на финансовите санкции, предлагани да се наложат на Обединеното кралство след оттеглянето му от Съюза, елементът на изчислението, свързан с броя на местата в Европейския парламент, се заменя с фиксиран числов фактор от 2,8. Този фактор съответства на дела на местата, разпределени на Обединеното кралство в Европейския парламент през 2018 г., спрямо средната стойност за Съюза, което води до специален фактор „n“ от 3,7[60]. Тези факти опровергават твърдението на Обединеното кралство, че Комисията е предложила твърде висок специален фактор „n“ по настоящото дело.

[57] Вж. i) точка 45, ii) точки 48—49 и iii) точки 52—55 от настоящото заключение.

[58] Съобщението от 2020 г., раздел I, четвърти абзац.

[59] Формулата за изчисляване на специалния фактор „n“ въз основа на броя на местата в Европейския парламент се съдържа в бележка под линия 12 от Съобщението от 2019 г.

[60] Раздел IV от Съобщение на Комисията — Корекция на изчислението на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията в производства за установяване на нарушение пред Съда на Европейския съюз, след оттеглянето на Обединеното кралство (ОВ C 129, 2021 г., стр. 1).

69. Обединеното кралство отново подчертава, че от края на преходния период задължението му да се съобрази с решението по дело C-503/17, се ограничава до Северна Ирландия. Според наскоро публикувани данни делът на Северна Ирландия в БВП на Обединеното кралство за 2020 г. е 2,25 % и специалният фактор „n“ трябва да отразява този факт.

70. В съдебното заседание Обединеното кралство подчертава, че обхватът на задълженията му, произтичащи от правото на Съюза, е значително намален след оттеглянето му от Европейския съюз. Поради това то се намира в различна позиция в сравнение с държавите членки, особено по отношение на възпиращия ефект, така че следва да бъде третирано по различен начин в това отношение. Тъй като възпиращият ефект не е толкова важен, той може да бъде постигнат и чрез налагането на по-нисък размер на санкция под формата на еднократно платима сума. Комисията не е съгласна с този довод.

б) Анализ

71. Според установената съдебна практика при определянето на размера на еднократно платимата сума трябва да се отчетат актуалните данни за БВП[61]. В съдебно заседание представителят на Обединеното кралство заявява, че номиналният БВП на Обединеното кралство за 2020 г., публикуван от Националната статистическа служба в Синята книга за 2021 г., е 2 156 073 милиона. Доколкото разбирам, тази числова стойност е в британски лири (GBP). Въз основа на средния обменен курс на британската лира към еврото през 2020 г., 1,1248, БВП на Обединеното кралство за 2020 г. е 2 425 151 милиона евро.

72. Между страните няма спор, че Обединеното кралство е поело задължения по Споразумението за оттегляне, част от което е Протоколът за Ирландия/Северна Ирландия. Сред тези задължения фигурират съобразяването с Директива 95/60 и с решението по дело C-503/17. Целта на налагането на санкция под формата на еднократно платима сума е да се накаже неизпълнението в минал период и да се възпре бъдещо неизпълнение. Обединеното кралство не се е съобразило с това решение към датата, с оглед на която се преценява, и именно Обединеното кралство — не Северна Ирландия — по принцип е отговорно да гарантира, че неизпълнението няма да се повтори[62]. Затова би било неуместно да се вземе предвид БВП на Северна Ирландия вместо този на цялото Обединено кралство по отношение на неизпълнение на задължения след изтичането на преходния период.

73. Доводът на Обединеното кралство, че размерът на санкцията под формата на еднократно платима сума следва да бъде намален, за да отрази намаления обхват на произтичащите от правото на Съюза задължения на Обединеното кралство след оттеглянето му от Съюза, е нелогичен. Той би бил убедителен само ако Обединеното кралство вече нямаше никакви задължения по отношение на Европейския съюз, което не е така. След оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза стимулът му да допринася за поддържането на неговата цялост и легитимност и да действа солидарно с държавите членки на същия, като спазва всички свои задължения, произтичащи от правото на Съюза, не е същият, както когато е било държава членка. Тези съображения водят до извода, че за да се постигне достатъчен възпиращ ефект, еднократно платимата сума по-скоро следва да се увеличи, а не намали. Ето защо, въпреки че след оттеглянето си от Съюза Обединеното

[61] Вж. например решения от 7 септември 2016 г., Комисия/Гърция (C-584/14, EU:C:2016:636, т. 81), от 22 февруари 2018 г., Комисия/Гърция (C-328/16, EU:C:2018:98, т. 101), и от 25 февруари 2021 г., Комисия/Испания (Директива за личните данни — Наказателно право) (C-658/19, EU:C:2021:138, т. 83).

[62] Протокол за Ирландия/Северна Ирландия, член 12, параграф 1.

кралство не е в същото положение като държавите членки, този факт според мен не намалява значението на възпиращия елемент при изчисляването на еднократно платимата сума. Най-малкото, този елемент е в подкрепа на това Съдът да приложи по-строг подход при изчисляването на размера на еднократно платима сума в подходящ случай.

74. В точки 56—63 от настоящото заключение предлагам фактът, че от 1 януари 2021 г. задължението на Обединеното кралство да се съобрази с Директива 95/60 и с решението по дело C-503/17, е ограничено до територията на Северна Ирландия, да се отрази като смекчаващо обстоятелство при преценката на тежестта на нарушението [63]. Вземането предвид на БВП на Северна Ирландия, а не на Обединеното кралство, за същия период, би довело до неоправдано дублиране на въздействието на този елемент при смекчаването на последиците.

75. Наскоро Съдът потвърди отново и че БВП е основният фактор при преценката на платежоспособността и че от гледна точка на определянето на достатъчно възпиращи и пропорционални санкции не е необходимо да се взема предвид институционалната тежест, изразена в броя на гласовете, които представителите на държавите членки имат в Европейския парламент [64]. Не виждам причина този подход да не се приложи и по настоящото дело.

4. Период на прилагане

76. Доводите на страните относно продължителността са свързани главно с налагането на дневна (или периодична) имуществена санкция за всеки период на забава след датата на постановяване на решението по настоящия иск. Тъй като Обединеното кралство е изпълнило решението по дело C-503/17 по отношение на Северна Ирландия на 1 октомври 2021 г. и след края на преходния период вече не е било задължено да го изпълнява по отношение на Великобритания, Комисията не поддържа иска в тази му част. Поради това няма да разглеждам тези доводи.

77. Достатъчно е да се отбележи, че според съобщенията на Комисията продължителността на неизпълнението е обективен параметър при изчисляването на размера на еднократно платимата сума. Размерът на еднократно платимата сума на ден се умножава по броя на дните, изтекли от 17 октомври 2018 г. — датата на постановяване на решението по дело C-503/17, до 30 септември 2021 г. — последния ден на неизпълнение. Този подход следва да се приложи тук, като се има предвид, че ако Съдът приеме предложенията ми в точки 64 и 65 от настоящото заключение, еднократно платимата сума на ден за периода от 17 октомври 2018 г. (датата на решението по дело C-503/17) до 31 декември 2020 г. (края на преходния период) ще бъде по-голяма от еднократно платимата сума на ден за периода от 1 януари 2021 г. (първия ден след края на преходния период) до 30 септември 2021 г. (последния ден на неизпълнение на решението по дело C-503/17).

[63] Вж. точки 59—63 от настоящото заключение.

[64] Решение от 20 януари 2022 г., Комисия/Гърция (Възстановяване на държавни помощи — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2022:36, т. 114—117), и подробното разглеждане на специалния фактор „n“ в заключението на генерален адвокат G. Pitruzzella по дело Комисия/Гърция (Възстановяване на държавна помощ — Фероникел) (C-51/20, EU:C:2021:534). Вж. също решение от 14 ноември 2018 г., Комисия/Гърция (C-93/17, EU:C:2018:903, т. 139 и 142).

5. Анализ и изчисляване на санкцията под формата на еднократно платима сума

78. Като упражнява пълното си право на преценка за налагане на санкция под формата на еднократно платима сума, в решенията си Съдът не дава много подробности относно изчислението или тежестта на различните фактори, които взема предвид. Считам, че за целите на прозрачността би било добре в настоящото заключение да се включи изчислението, което се получава в резултат от анализа, който предлагам на Съда да приеме, а именно:

– за периода от 17 октомври 2018 г. до 31 декември 2020 г. включително, където: i) коефициентът за тежест е осем и ii) специалният фактор „n“ е корен квадратен от коефициента на БВП [65] (номиналният БВП на Обединеното кралство за 2020 г., разделен на средния БВП на 27-те държави членки за 2020 г. [66]):

  (1 052 × 8) × 2,2) × 807 дни = 14 941 766 евро,

– за периода от 1 януари 2021 г. до 30 септември 2021 г. включително, където: i) коефициентът за тежест е четири и ii) специалният фактор „n“ е същият като посочения по-горе:

  (1 052 × 4) × 2,2) × 273 дни = 2 527 324 евро.

79. Получава се обща сума от 17 469 090 евро, която Съдът може да закръгли надолу до 17 милиона евро.

V. По съдебните разноски

80. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

81. Комисията е направила искане за съдебните разноски. Предвид неизпълнението от страна на Обединеното кралство на задълженията му по член 260, параграф 1 ДФЕС, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски, въпреки че искането на Комисията за по-висок размер на еднократно платимата сума е неоснователно.

VI. Заключение

82. Предлагам на Съда:

– да установи, че Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия не е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз във връзка с членове 127, 131 и 185 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от

[65] От решенията на Съда не е напълно ясно дали елементът БВП, който трябва да се отчете като основен фактор, е просто коефициентът на БВП, или корен квадратен от коефициента на БВП. Последният подход е в съответствие със съобщенията на Комисията и води до изглаждане на разликите между еднократно платимите суми, които могат да бъдат наложени на държавите членки. Простият коефициент на БВП за Обединеното кралство е 4,9; ако се използва този коефициент вместо корен квадратен от коефициента на БВП (2,2), се получава еднократно платима сума в общ размер от 39 милиона евро.

[66] Публикуваният от Евростат БВП на 27-те държави членки на Съюза за 2020 г. е в размер на 13 450 460 милиона евро.

Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия, като не се е съобразило с решение на Съда от 17 октомври 2018 г. по дело Европейска комисия/Обединено кралство (C-503/17, непубликувано, EU:C:2018:831),

– да осъди Обединеното кралство на основание член 260, параграф 2 ДФЕС във връзка с членове 127, 131 и 185 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия да заплати на Европейската комисия санкция под формата на еднократно платима сума в размер на 17 милиона евро,

– да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски по настоящото производство.