4.3. Paspirtinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalį: daugiau aiškumo iš Europos Sąjungos Teisingumo Teismo

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas,
Dr. Vitalija Tamavičiūtė
El. paštas: v.tamaviciute@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-15

Santrauka. *Siekiant paskatinti valstybes nares laiku į nacionalinę teisę perkelti Europos Sąjungos direktyvų nuostatas, Lisabonos sutartimi buvo sukurta nauja priemonė, suteikusi Europos Komisijai galimybę kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT) ir greta deklaratyvaus konstatavimo, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, iškart prašyti skirti pažeidimą padariusiai valstybei narei finansines sankcijas. Prireikė bemaž dešimtmečio, kad ESTT pritaikytų minėtą priemonę įtvirtinusių Sutarties nuostatą ir pateiktų pirmąsias jos taikymo gaires. Straipsnyje analizuojama, kaip Europos Komisija aiškino šios priemonės taikymo sritį ir kaip šia priemone naudojosi, kokios priežastys sąlygojo itin ilgą ESTT tylėjimą bei kokią įtaką ESTT pateikti išaiškinimai turės Komisijos suformuotai praktikai ir valstybių narių institucijoms, atsakingoms už ES teisės įgyvendinimą.*

Reikšminiai žodžiai: *direktyvų perkėlimas, pareiga pranešti, valstybės narės įsipareigojimų nevykdymas, pažeidimo nagrinėjimo procedūra, SESV 260 straipsnio 3 dalis, vienkartinė bauda, periodinė bauda.*

Įvadas

Europos Sąjungos direktyvomis yra siekiama suderinti valstybių narių nacionalinį teisinį reguliavimą, siekiant užtikrinti, kad Europos Sąjungos politika ir prioritetai būtų įgyvendinti valstybėse narėse. Direktyvų nuostatos turi būti perkeltos į valstybių narių nacionalinę teisę jose nurodytais terminais, o valstybės narės yra įpareigosotos pranešti apie priimtas nacionalines priemones. Vis dėlto valstybės narės neretai vėluoja vykdyti joms tenkančius įsipareigojimus – Europos Komisijos inicijuojamos pažeidimų nagrinėjimo procedūros vėluojančioms direktyvas į nacionalinę teisę perkelti valstybėms narėms sudaro daugiau kaip pusę visų pažeidimų nagrinėjimo procedūrų.¹

Kaip teisingai pastebėjo T. Königas ir B. Luetgertas, vėlavimas perkelti direktyvų nuostatas į nacionalinę teisę ne tik kenkia įsipareigojimus pažeidusių valstybių narių reputacijai, bet ir sukuria sąlygas tokioms valstybėms pasinaudoti situacija (angl. *free-riding*) bendro Europos Sąjungos teisės veiksmingumo valstybėse narėse praradimo sąskaita; tokiu būdu Europos Sąjungos politikos tikslai negali būti įgyvendinti, o atitinkamos politikos našta nėra vienodai dalijamasi.² Bandydamas kompensuoti pavėluoto direktyvų įgyvendinimo sukeltas pasekmes, ESTT sukūrė nemažai

1 Europos Komisijos pranešimas spaudai „Kaip valstybės narės laikėsi ES teisės 2019 m. – dar yra ką veikti“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_1389.

2 Thomas König, Brooke Luetgert, „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“, *British Journal of Political Science* 39, 1 (2009): 165.

alternatyvių priemonių – plėtojo Europos Sąjungos teisės viršenybės, tiesioginio ir netiesioginio direktyvų veikimo, valstybių narių atsakomybės už žalą asmenims principus. Tačiau šiomis priemonėmis nėra įmanoma pašalinti visų neigiamų pasekmių ir kompensuoti asmenims visų praradimų, patiriamų negalint pasinaudoti direktyvose numatytais teisėmis ir / ar susidūrus su nevienodomis sąlygomis vidaus rinkoje. Todėl suprantama, kodėl pažeidimų nagrinėjimo procedūrų tobulinimas tapo prioritetiniu Europos Sąjungos tikslu.

Pastebėtina, kad iki Lisabonos sutarties pažeidimų nagrinėjimo procedūros buvo itin ilgos, sudėtingos ir neefektyvios. Įprastai užtrukdavo net kelerius metus, kad vėluojanti direktyvą į nacionalinę teisę perkelti valstybė narė sulauktų ESTT sprendimo, o ir šis sprendimas buvo iš esmės „bedantis“ – tiesiog konstatavimas, kad įsipareigojimai pažeisti. Konkrečias neigiamas pasekmes – finansines sankcijas – valstybė narė patirdavo tik tuo atveju, jei Europos Komisija inicijuodavo antrąjį teisminį procesą dėl sankcijos ESTT sprendimo nevykdančiai ir pažeidimo nepašalinusiai valstybei narei skyrimo.

Lisabonos sutartimi buvo sukurta nauja priemonė direktyvų perkėlimo vėlavimo problemai eliminuoti, suteikusi Europos Komisijai galimybę kreiptis į ESTT ir greta deklaratyvaus konstatavimo, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, prašyti ESTT tuo pačiu sprendimu skirti pažeidimą padariusiai valstybei narei finansines sankcijas. Straipsnyje analizuojant ESTT praktiką bei aktualų teisinį reguliavimą siekiama išnagrinėti, kaip Europos Komisija aiškino šios priemonės taikymo sritį, kaip šia priemone naudojosi bei kokią įtaką ESTT pateikti išaiškinimai turės Komisijos suformuotai praktikai ir valstybių narių institucijoms, atsakingoms už ES teisės įgyvendinimą.

Rengiant straipsnį buvo naudojami dokumentų analizės, sisteminis, loginis ir teleologinis metodai; analitinis-kritinis metodas panaudotas analizuojant skelbiamą statistinę informaciją apie pažeidimų nagrinėjimo procedūras.

4.3.1. Paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį: ištakos ir teisinis reguliavimas

Esminės nuostatos, suteikiančios teisę Europos Komisijai ir / ar valstybėms narėms inicijuoti pažeidimų nagrinėjimo procedūrą įsipareigojimų, kylančių iš ES teisės, nevykdančiai valstybei narei, buvo numatytos Europos Sąjungos Steigiamosiose sutartyse ir išliko nepakitusios iki dabar.³ Maastrichto sutartimi pažeidimų nagrinėjimo procedūra buvo papildyta galimybe skirti finansinę sankciją ESTT sprendimo nevykdančiai valstybei narei, Europos Komisijai inicijavus dar vieną bylą.⁴ O Lisabonos sutartis supaprastino ir pagreitino finansinės sankcijos skyrimą eliminuodama pagrįstos nuomonės pateikimo etapą⁵ bei įvesdama atskirą paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą direktyvų neperkėlimo / pavėluoto perkėlimo į nacionalinę teisę problemai spręsti.

Šią priemonę reglamentuojantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 260 straipsnis 3 dalyje numato: „Jeigu pagal 258 straipsnį Komisija kreipiasi į Teismą, remdamasi tuo, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtą direktyvą į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas, ji gali, jei mano esant tai reikalinga, nurodyti vienkartinės sumos arba periodinės baudos, mokėtinų atitinkamos valstybės narės, dydį, kurį ji pagal aplinkybes laiko tinkamu. Jei 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.“

3 Originali nuostatų redakcija pateikiama Europos ekonominės bendrijos (toliau – EEB) sutarties 169 ir 170 str.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 258 ir 259 str.

4 Originali redakcija Europos bendrijos (toliau – EB) Sutarties 171 str. 2 d.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 260 str. 2 d.

5 Originali redakcija EB Sutarties 228 str.; šiuo metu galiojanti redakcija – SESV 260 str. 2 d. Šis pakeitimas leido sutrumpinti procesą iki 8–18 mėn. vietoj 12–24 mėn. (Europos Komisijos komunikatas – Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas. SEC(2010) 1371, OL 2011 C 12/1, 3 punktas).

Minėtas reguliavimas suponuoja šias priemonės taikymo sąlygas:

- a) procedūra taikytina tik atvejams, susijusiems su pagal teisėkūros procedūrą priimtų direktyvų perkėlimu. Vadinasi, ES institucijos turėtų itin atidžiai svarstyti, kokius atitinkamoje direktyvoje reglamentuojamus klausimus jos paves detaliau reguliuoti Europos Komisijai, priimant deleguotuosius ir įgyvendinamuosius teisės aktus, nes jų neįgyvendinimo atveju būtų taikoma įprasta, o ne paspartinta procedūra. Tai, kad iki Lisabonos sutarties terminas „teisėkūros procedūra“ Sutartyje nebuvo vartojamas, savaime nelaikytina kliūtimi šią procedūrą taikyti ir iki Lisabonos sutarties priimtų direktyvų atžvilgiu.⁶
- b) procedūra netaikytina netinkamo direktyvų perkėlimo atvejais. Sutarties nuostatoje kalbama apie „pareigos pranešti“ nevykdymą, o netinkamo direktyvų perkėlimo atveju apie nacionalines priemones yra pranešta, tačiau Europos Komisijai kyla pagrįstų abejonių dėl valstybės narės priimtų priemonių tinkamumo ir / ar pakankamumo. Prie šių atvejų priskiriamos ir situacijos, kai valstybė narė nepateikia kitų direktyvoje numatytų priemonių, susijusių su nacionalinių nuostatų, priimtų perkeltiant direktyvą, taikymu (pvz., metinių ataskaitų, monitoringo rezultatų, statistinių duomenų ir pan.).
- c) formuluote „gali, jei mano esant tai reikalinga“ siekiama pabrėžti, kad Europos Komisija turi absoliučią diskreciją spręsti, ar pradėti procedūrą ir, jei taip, tai kada.
- d) pažeidimą padariusiai valstybei narei ESTT gali skirti vienkartinę arba periodinę baudą, o jo diskrecija skiriant baudą yra ribojama Komisijos pasiūlytos baudos „lubomis“.

Vis dėlto tokie svarbūs klausimai kaip galimybė taikyti paspartintą pažeidimo procedūrą direktyvos dalinio perkėlimo atveju ar galimybė skirti sankciją valstybei narei ištaisius pažeidimą iki ESTT sprendimo priėmimo ir galiausiai galimybė skirti iškart abi – vienkartinę ir periodinę – sankcijas, kėlė daugybę diskusijų. Buvo galima tik spėlioti, ar ir kokia apimtimi ESTT paspartintos pažeidimų nagrinėjimo procedūros atveju būtų linkęs taikyti praktiką, suformuotą taikant įprastą pažeidimo procedūrą pagal SESV 258 straipsnį ir 260 straipsnio 2 dalį, juolab kai vien lingvistinis šių normų aiškinimas atskleidė akivaizdžių skirtumų (pvz., dėl ESTT diskrecijos apimties skiriant finansines sankcijas).

4.3.2. Europos Komisijos suformuota paspartintos pažeidimų nagrinėjimo procedūros taikymo praktika

Siekdama paaiškinti, kaip ketina naudotis naujai suteiktomis galiomis, praėjus metams nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo Europos Komisija priėmė komunikatą, kuriame išdėstė savo požiūrį į SESV 260(3) str. taikymą ir šios priemonės taikymo principus bei kriterijus (toliau – Komunikatas).⁷

Apibrėždama SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, Komisija nurodė, kad „260 straipsnio 3 dalyje nurodytas įsipareigojimų nevykdymas apima ir tuos atvejus, kai visiškai nepranešama apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas, ir tuos, kai pateikta neišsami informacija apie direktyvos perkėlimo priemones. Pastaroji situacija susidaro, kai perkėlimo priemonės, apie kurias pranešta, taikomos ne visoje valstybės narės teritorijoje, arba kai pranešime trūksta informacijos apie kurias nors direktyvos dalies perkėlimo priemones. <...> Kilus ginčui dėl to, ar priemonės, apie kurias pranešta, arba nacionalinės teisės sistemoje nustatytos teisės normos yra pakankamos, bus taikoma įprasta procedūra dėl tinkamo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę

6 Sutartyje vartotos frazės „įstatymų leidybos galios“, „įstatymo galią turinčio akto projektas“ ir pan. Todėl logiška manyti, kad įstatymo galią turinčio akto projekto priėmimas pasinaudojant įstatymų leidybos galiomis turėtų būti laikomas aktu, priimtu pagal „teisėkūros procedūrą“, o ne įgyvendinamuoju ar deleguotuoju aktu (t. y. aktu, priimtu naudojantis vykdomosiomis galiomis).

7 Europos Komisijos komunikatas. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 260 straipsnio 3 dalies įgyvendinimas. SEC(2010) 1371, OL 2011 C 12/1.

pagal 258 straipsnį (čia ir toliau tekste pabraukta autorės)⁸. Taigi, Komisija pasirinko valstybių narių pareigą pranešti aiškinti plečiamai ir tokiu būdu išvengti situacijų, kai valstybės narės tiesiog imituotų pareigos įvykdymą pranešdamos apie kelių nereikšmingų nuostatų įgyvendinimą ir taip formaliai sukliudytų Komisijai pasinaudoti paspartinta procedūra. Spręsdama, ar konkrečiu atveju laikytina, jog direktyva perkelta ne visai ar netinkamai (šios situacijos praktikoje nėra akivaizdžios iš pirmo žvilgsnio), Komisija pasirinko taikyti tam tikrą valstybių narių sąžiningumo testą, nurodydama, kad „Valstybei narei pateikus visus reikalingus paaiškinimus apie, jus nuomone, visos direktyvos perkėlimą, Komisija galės laikyti, kad valstybė narė įvykdė savo įsipareigojimus pranešti apie direktyvos perkėlimo priemones, taigi 260 straipsnio 3 dalis nebus taikoma“. Deja, Komisija nepaaiškino, kaip jos pasiūlytas sąžiningumo testas dera su jau suformuota ESTT praktika, kad pažeidimo procedūra „grindžiama objektyviu valstybės narės įsipareigojimų nevykdymo konstatavimu“⁹.

Kalbant apie finansinių sankcijų skyrimą, Komisija, remdamasi ESTT suformuota praktika taikant SESV 260 straipsnio 2 dalį, aiškino galinti siūlyti ESTT vienu sprendimu skirti ir vienkartinę, ir periodinę baudas.¹⁰ Tačiau ji pabrėžė, jog „tikisi, kad periodinės baudos turėtų iš esmės užtekti įgyvendinant šia Sutarties naujove siekiamo tikslo – aktyviau skatinti valstybes nares per nustatytą laiką perkelti direktyvas“, o vienkartinę baudą skirtų tik „tinkamais atvejais, kai tai pateisinama konkrečiomis aplinkybėmis“¹¹, nepateikdama jokio papildomo paaiškinimo, kokios tos aplinkybės galėtų būti. Papildomai Komisija nurodė ketinanti atsiimti ESTT pateiktus ieškinius, kuriuose pasiūlyta skirti tik periodinę baudą tuo atveju, jei valstybė narė nutrauks pažeidimą – praneš apie perkėlimo priemones.¹²

Baudai skaičiuoti Komisija pasiūlė naudoti tuos pačius, ESTT praktikoje jau patvirtintus kriterijus ir metodus, kaip ir įprastos procedūros atveju.¹³ Konkrečiai baudos nustatymas turi būti pagrįstas pažeidimo sunkumu, trukme ir būtinybe užtikrinti atgrasomąjį pobūdį; apskaičiavimui taikoma metodologija turi sudaryti valstybėms narėms galimybę numatyti gresiančias baudas.

Vadovaujantis ESTT pateiktu vienkartinės ir periodinės sankcijų skyrimo tikslų apibrėžimu, pagal kurį „periodinės baudos skyrimas atrodo ypač tinkamas paskatinti valstybę narę kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą, kuris, nesant tokios priemonės, būtų tęsiamas, o vienkartinės sumos skyrimas labiau grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmėmis privatiems ir viešiesiems interesams, pavyzdžiui, kai įsipareigojimai buvo nevykdomi ilgą laiką nuo pirmojo tai nustačiusio sprendimo“¹⁴, tokia Komisijos pozicija galėtų atrodyti pagrįsta tam tikromis aplinkybėmis. Pavyzdžiui, inicijavus paspartintą pažeidimų procedūrą netrukus po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pasibaigimo, asmenų patirta žala neturėtų būti reikšminga su sąlyga, kad ESTT nedels priimti sprendimą. Tačiau Europos Komisijos inicijuotų teisminių bylų analizė rodo, kad įprastai nuo termino perkelti direktyvą pabaigos praeina 1,5–3,5 metų, kol byla pasiekia teismą. Taigi, būtų nepagrįsta teigti, jog per tokį laikotarpį žalos privatiems ir / ar viešiesiems interesams nekyla. Be to, toks Komisijos požiūris galėjo ir tapo kliūtimi pasiekti norimą poveikį – žinodamos, kad Komisija atsiims ESTT pateiktą ieškinį, jei pažeidimas proceso metu bus ištaisytas, valstybės narės buvo linkusios vilkinti įsipareigojimų vykdymą ir į procedūrą žvelgė veikiau kaip į legalų papildomą įsipareigojimų vykdymo terminą. Todėl Komisijos pasirinkta pozicija ne padėjo, o veikiau sukompromitavo paspartintos pažeidimo procedūros veiksmingumą. Situacijos negalėjo ištaisyti ir ESTT, nes SESV 260 straipsnio 3 dalis aiškiai numatė, kad ESTT diskrecija yra ribojama Komisijos pasiūlyta sankcijos rūšimi ir jos maksimaliu dydžiu.

8 Komunikato 19 punktas.

9 2005 m. liepos 12 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Prancūziją* Nr. C304/02, Rink. P. I-06263, 44 punktas.

10 *Ibid.*, 20 punktas.

11 *Ibid.*, 21 punktas.

12 *Ibid.*, 22 punktas.

13 Komunikato 13–15, 23–28 punktai.

14 *Komisija prieš Prancūziją*, *supra* note 9, 81 punktas.

Tai galiausiai suprato ir Komisija. 2017 m. komunikate ji pakeitė savo poziciją ir nurodė, kad atsižvelgdama į įgytą patirtį ji nuolat prašys skirti ir vienkartinę, ir periodinę baudą; be to, nebeatšiuiminės ieškinių vien dėl tos priežasties, kad valstybė narė ištaisė pažeidimą proceso metu.¹⁵ Ir šios pozicijos ėmė laikytis.

Pastebėtina, kad Komisija nesinaudoja paspartinta pažeidimų nagrinėjimo procedūra pernelyg dažnai: per 2012–2020 m. ESTT pateikta mažiau nei šimtas ieškinių, nors inicijuojamų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų dėl direktyvų perkėlimo vėlavimo skaičius kasmet siekia po kelis šimtus.¹⁶ O ir tuos nedaugelį ieškinių, kuriuos pateikdavo, Komisija ilgą laiką atsiimdavo valstybei narėi ištaisyti pažeidimą. Todėl ilgą laiko tarpą ESTT iš esmės neturėjo progų peržiūrėti Komisijos formuojamos praktikos ir išsakyti savo nuomonę dėl SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo, nors jo įžvalgos ir gairės tokiu politiškai jautriu klausimu būtų buvusios itin vertingos užtikrinant Komisijos veiksmų teisėtumą.

4.3.3. Naujausia ESTT jurisprudencija ir ateities perspektyvos

Prireikė bemaž dešimtmečio, kad ESTT pritaikytų paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą, įtvirtinusią Sutarties nuostatą, ir pateiktų jos taikymo gaires. Toliau apžvelgiame esmines Teismo suformuotas taikymo taisykles ir gaires.

Pirmojoje *Komisija prieš Belgiją* byloje¹⁷ Komisija teigė, kad, praėjus daugiau nei 18 mėn. nuo direktyvos perkėlimo termino pabaigos, Belgija nepriėmė nacionalinių teisės aktų, numatančių priemones sparčiųjų elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti, ir todėl apie jas nepranešė. Nepaisant didelės pažangos, padarytos po ieškinio pareiškimo dienos, buvo būtina priimti papildomas priemones, kad direktyva būtų visiškai perkelta. Atsižvelgdama į Belgijos įdėtas pastangas, Komisija sumažino prašomos skirti periodinės baudos dydį nuo 54 639,36 Eur už dieną iki 6 071,04 Eur, tačiau laikydamosi 2017 m. komunikate išsakytos pozicijos ieškinio neatsisakė. ESTT pripažino Belgiją pažeidus įsipareigojimus ir skyrė 5000 eurų už dieną periodinę baudą.

Sprendime ESTT visų pirma nurodė, kad pranešimas, kurį valstybės narės turi pateikti pagal Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ESS) 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalaus bendradarbiavimo principą, skirtas padėti Komisijai įgyvendinti ESS 17 straipsnyje nurodytą užduotį prižiūrėti Sutarčių ir nuostatų, kurias institucijos priima remdamosi Sutartimis, taikymą. Šiame pranešime turi būti pateikta pakankamai aiški ir tiksli informacija apie nacionalinės teisės normų, kuriomis perkeliama direktyva, turinį. Nesant tokios informacijos, Komisija negali patikrinti, ar valstybė narė iš tikrųjų ir visiškai įgyvendino direktyvą.¹⁸

SESV 260 straipsnio 3 dalyje įdiegto mechanizmo tikslas – paskatinti valstybes nares kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą bei užtikrinti ES teisės taikymą. Valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į jos padėtį pasibaigus Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui, ir ESTT negali atsižvelgti į vėliau įvykusius pokyčius.¹⁹

Atsižvelgdamas į tai ir palaikydamas Komisijos poziciją dėl plečiamojo SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo ESTT pabrėžė, kad „frazė „pareiga pranešti apie <...> į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas“ turi būti aiškinama taip, kad ji reiškia valstybių narių pareigą pateikti pakankamai aiškią ir konkrečią informaciją apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Kad įvykdytų teisinio saugumo pareigą ir užtikrintų visų šios direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę visoje teritorijoje, valstybės narės privalo nurodyti kiekvieną direktyvos nuostatą

15 Europos Komisijos komunikatas. ES teisė. Geresnis taikymas – geresni rezultatai. C/2016/8600, OL C 18, 19. 1. 2017, 15 punktas.

16 Informacija iš Europos Komisijos metinių pranešimų apie Europos Sąjungos teisės taikymo priežiūrą.

17 2019 m. liepos 8 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Belgiją* Nr. C543/17, ECLI:EU:C:2019:573.

18 *Ibid.*, 51 punktas.

19 *Ibid.*, 23 punktas.

perkeliančias nacionalinės teisės nuostatas. Kai toks pranešimas pateiktas (prireikus prie jo gali būti pridėta atitikties lentelė), Komisija, prašydama skirti atitinkamai valstybei narei šioje nuostatoje numatytą piniginę baudą, turi įrodyti, kad tam tikros perkėlimo priemonės akivaizdžiai nepatvirtintos arba neapima visos tos valstybės narės teritorijos, atsižvelgiant į aplinkybę, kad vykstant pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį pradėtam teismo procesui Teisingumo Teismas neprivalo nagrinėti, ar nacionalinės priemonės, apie kurias pranešta Komisijai, užtikrina tinkamą tos direktyvos perkėlimą²⁰. Taigi, pareiga pranešti yra pažeidžiama tiek tuo atveju, kai apskritai neinformuojama apie direktyvos perkėlimo priemones, tiek ir tuo atveju, kai priemonės, apie kurias pranešta, yra akivaizdžiai nepakankamos Komisijai šiuo klausimu neatliekant detalaus perkėlimo tinkamumo tyrimo. O direktyvų netinkamo perkėlimo atvejai, kaip ir siekė Sutarties nuostatos kūrėjai²¹, turėtų būti sprendžiami pasitelkiant įprastą pažeidimo procedūrą.

Teismas sprendime nedetalizavo, kokios kitos priemonės, išskyrus atitikties lenteles, galėtų suteikti Komisijai reikiamą aiškumą ir konkretumą. Todėl nuogąstauta, kad šis sprendimas paskatins Europos Komisiją nuolat reikalauti teikti atitikties lenteles. Vis dėlto šie nuogąstavimai nepasitvirtino. Komisija atsižvelgė į ESTT sprendime valstybėms narėms paliktą veiksmų laisvę pasirinkti pranešimo formą ir toliau taiko dar 2011 m. kartu su valstybėmis narėmis pasirašytą bendrą politinį pareiškimą, pagal kurį Komisija turi pagrįsti poreikį teikti dokumentus, kuriuose būtų paaiškintos direktyvos sudėtinių dalių ir nacionalinių perkėlimo priemonių atitinkamų dalių sąsajos, atsižvelgdama atitinkamai į direktyvos ir jos perkėlimo sudėtingumą bei į galimą papildomą administracinę našą.²²

Spręsdamas dėl pažeidimą padariusiai valstybei narei skirtinos sankcijos, ESTT nurodė, kad pagrindiniai kriterijai, į kuriuos reikia atsižvelgti, siekiant užtikrinti baudos priverstinį pobūdį, kad ES teisė būtų taikoma vienodai ir veiksmingai, yra pažeidimo sunkumas, jo trukmė ir atitinkamos valstybės narės mokumas. Taikydamas šiuos kriterijus ESTT pirmiausia turi atsižvelgti į neįvykdymo pasekmes privatiems ir viešiesiems interesams ir į atitinkamos valstybės narės įsipareigojimų įvykdymo skubą.²³ ESTT nepritarė valstybių narių pozicijai, kad Komisija turi nustatinėti pažeidimo sunkumo lygį. Laikydamas, kad pareiga pranešti apie priimtas priemones yra vienas esminių valstybių narių įsipareigojimų, šios pareigos nevykdymą ESTT pripažino sunkiu pažeidimu.²⁴ ESTT taip pat nesutiko numatyti periodinės baudos mažėjimą atsižvelgiant į laipsnišką perkėlimo priemonių patvirtinimą ir pranešimą apie jas, nes tai neigiamai paveiktų šios baudos veiksmingumą.²⁵ Įsipareigojimų nevykdymo terminas, pasak ESTT, turi būti skaičiuojamas nuo pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigos.²⁶

Vėlesnėse, *Komisija prieš Rumuniją*²⁷ ir *Komisija prieš Airiją*²⁸, bylose ESTT toliau vystė savo formuojamą praktiką taikant paspartintą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą. Abi minėtos valstybės narės nevisiškai perkėlė direktyvos dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos nuostatas, todėl Europos Komisija inicijavo bylas ESTT. Teismo proceso metu abi valstybės narės ištaisė pažeidimą ir pranešė apie perkeliančias nacionalines priemones, todėl Komisija atsiėmė reikalavimą skirti periodinę baudą ir prašė tik vienkartinės baudos (atitinkamai 4 536 667,20 Eur Rumunijos atveju ir 2 766 992 Eur Airijos atveju). Kadangi, kaip jau

20 *Ibid.*, 59 punktas.

21 ESTT sprendime rėmėsi Sutarties dėl Konstitucijos Europai 228 straipsnio 3 dalies projektu, pateiktu 2003 m. gegužės 12 d. Europos Konvento prezidiumo pranešime (CONV 734/03) 15 p., ir su šiuo projektu sutampančiu 2003 m. kovo 25 d. ESTT darbo organizavimo darbo grupės galutinėje ataskaitoje pasiūlytu tekstu (CONV 636/03, p. 10 ir 11).

22 Bendras valstybių narių ir Komisijos politinis pareiškimas 2011 m. rugsėjo 28 d. dėl aiškinamųjų dokumentų, OL 2011/C 369/02.

23 *Komisija prieš Belgiją*, *supra* note 17, 84 punktas.

24 *Ibid.*, 85 punktas.

25 *Ibid.*, 90 punktas.

26 *Ibid.*, 88 punktas.

27 2020 m. liepos 16 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Rumuniją* Nr. C549/18, ECLI:EU:C:2020:563.

28 2020 m. liepos 16 d. ESTT sprendimas byloje *Komisija prieš Airiją* Nr. C550/18, ECLI:EU:C:2020:564.

minėta, šiomis sankcijomis siekiama skirtingų tikslų, t. y. periodine bauda – nutraukti pažeidimą, o vienkartinė bauda – atlyginti viešiesiems ir privatiems interesams pavėluotu perkėlimu padarytą žalą, natūralu, kad periodinė bauda ištaisius pažeidimą nebegalėjo būti skirta. ESTT patenkino abu Komisijos ieškinius ir skyrė Rumunijai 3 mln. eurų, o Airijai 2 mln. eurų baudas.

Teismas, kaip ir prieš tai aptartoje byloje *Komisija prieš Belgiją*, pakartojo, kad SESV 260 str. 3 dalis apima ne tik procedūrinį pažeidimą (nepranešimą apie perkeliančias priemones), bet ir materialinį (direktyvos ar jos dalies neperkėlimą nustatytu terminu). Vien formalus šios nuostatos aiškinimas, kad ja siekiama išimtinai užtikrinti veiksmingą pranešimą apie nacionalines priemones, negarantuotų tinkamo visų atitinkamos direktyvos nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę, o pareiga perkelti direktyvas į nacionalinę teisę taptų neveiksminga.

ESTT, pabrėždamas Komisijos, kaip Sutarčių sergėtojos, turimą diskreciją, atmetė valstybių narių argumentus, kad Komisija privalo kiekvienu konkrečiu atveju motyvuoti savo sprendimą prašyti ESTT skirti piniginę baudą pagal SESV 260 str. 3 dalį. Pasak ESTT, tik Teismas turi jurisdikciją skirti piniginę baudą valstybei narei ir po rungimosi principu grindžiamo ginčo priimdamas tokį sprendimą turi pareigą jį motyvuoti. Todėl tai, kad Komisija nemotyvavo savo sprendimo prašyti ESTT taikyti SESV 260 str. 3 dalį, neturi įtakos atitinkamos valstybės narės procesinėms garantijoms.²⁹ Teismas patikslino, kad tai neatleidžia Komisijos nuo pareigos motyvuoti prašomos skirti piniginės baudos pobūdį ir dydį, ir šis motyvavimas, Teismo nuomone, yra itin svarbus dėl ribotos Teismo diskrecijos – Komisijos pasiūlymai įpareigoja ESTT, kiek tai susiję su piniginės baudos, kurią jis gali skirti, pobūdžiu ir maksimaliu dydžiu.³⁰

Rumunija ir Airija bandė Teismą įtikinti, kad būtų neproporcinga skirti joms vienkartines baudas po to, kai pažeidimas jau ištaisytas. ESTT, nesutikdamas su tokiu argumentu, nurodė, kad, pirma, valstybės narės įsipareigojimo pranešti apie direktyvos perkėlimo priemones neįvykdymas dėl visiškai ar iš dalies nepateiktos informacijos arba dėl nepakankamai aiškos ir tikslios informacijos pats savaime gali pateisinti pradėtą procesą, kuriuo siekiama, kad būtų konstatuotas šis įsipareigojimo neįvykdymas; antra, SESV 260 str. 3 dalyje įdiegto mechanizmo tikslas yra ne vien paskatinti valstybes nares kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą, bet ir supaprastinti ir pagreitinti piniginių baudų skyrimo procedūrą; ir, trečia, vienkartinės baudos skyrimo tikslas grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams vertinimu ir šis tikslas, kartu ir reikalingas įtikinimo ir atgrasymo lygis, nebūtų pasiektas baudos neskyrus.

Teismas priminė, kad pagal suformuotą jurisprudenciją valstybės narės vidaus taisyklės ar praktika negali pateisinti iš ES direktyvų kylančių pareigų ir terminų nesilaikymo ar pavėluoto arba neviseiško jų perkėlimo. Taip pat nesvarbu, kad valstybės narės įsipareigojimų neįvykdymą lėmė techniniai, finansiniai ar kitokie sunkumai, su kuriais ji susidūrė. Jei valstybė narė mano, kad direktyvai įgyvendinti nustatytas terminas yra per trumpas, vienintelis ES teisę atitinkantis būdas yra imtis tinkamų priemonių, kad kompetentinga institucija priimtų sprendimą dėl galimo šio termino pratęsimo.³¹

ESTT pakoregavo byloje *Komisija prieš Belgiją* pateiktas gaires, kad nustatant skirtiną vienkartinę baudą pažeidimo trukmė skaičiuotina ne nuo pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos, bet dienos, kurią baigiasi atitinkamoje direktyvoje nustatytas perkėlimo terminas.³² Priešingu atveju valstybės narės nepatirtų jokių finansinių pasekmių laikotarpiu iki pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigos ir naudotųsi suformuota praktika kaip papildomu atidėjimo laikotarpiu.

Apibendrinant pirmąsias ESTT įžvalgas SESV 260 str. 3 dalies taikymo klausimais, konstatuojama, kad Teismas iš esmės patvirtino esmines Komisijos suformuotas šios nuostatos taikymo

29 *Komisija prieš Rumuniją*, supra note 27, 44–56 punktai; *Komisija prieš Airiją*, supra note 28, 54–66 punktai.

30 *Ibid.*, 50–59 punktai; *ibid.*, 51–57 punktai.

31 *Ibid.*, 76 punktas; *ibid.*, 85 punktas.

32 *Komisija prieš Airiją*, supra note 28, 90 punktas.

taisykles. Valstybės narės nebegali tikėtis, kad Komisija suteiks papildomą atidėjimo laikotarpį direktyvoms perkelti nereikalaudama vienkartinės baudos skyrimo ar skubės atsiimti pateiktus ieškinius valstybei narei ištaisius pažeidimą teismo proceso metu. Vis dėlto laukti ryškaus teismo bylų prieš įsipareigojimus pažeidusias valstybes nares šuolio taip pat nevertėtų: žinodama, kad direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę vėlavimus neretai lemia įvairios politinės priežastys, Komisija, viena vertus, nerizikuos pažeisti trapios pusiausvyros tarp principingo savo įsipareigojimų vykdymo ir bendradarbiavimo principu grįstų Komisijos ir valstybių narių santykių; ir, kita vertus, ribotus savo išteklius privalės sutelkti prioritetinių sričių pažeidimams tirti. Lieka tikėtis, kad valstybės narės savo ruožtu nerizikuos pakenkti direktyvų perkėlimo kokybei skubėdamos direktyvas perkelti laiku.

Išvados

1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas iš esmės patvirtino esmines Komisijos suformuotas SESV 260 str. 3 dalies taikymo taisykles, visų pirma plečiamąją šios nuostatos taikymą, pagal kurią pareigos pranešti apie direktyvą perkeliančias nacionalines nuostatas pažeidimas apima tiek tuos atvejus, kai apskritai neinformuojama apie direktyvos perkėlimo priemones, tiek ir tuos atvejus, kai priemonės, apie kurias pranešta, yra akivaizdžiai nepakankamos Komisijai šiuo klausimu neatliekant detalaus perkėlimo tinkamumo tyrimo. O netinkamo direktyvos perkėlimo atvejai ir toliau bus tiriami taikant įprastą pažeidimų nagrinėjimo procedūrą.
2. Pareiga pranešti reiškia valstybių narių pareigą pateikti pakankamai aiškią ir konkrečią informaciją apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, savo nuožiūra pasirenkant informavimo priemones. Europos Komisija, kaip ir anksčiau, turi pagrįsti poreikį teikti atitikties lenteles, kuriose būtų paaiškintos direktyvos sudėtinių dalių ir nacionalinių perkėlimo priemonių atitinkamų dalių sąsajos, atsižvelgdama atitinkamai į direktyvos ir jos perkėlimo sudėtingumą bei į galimą papildomą administracinę naštą.
3. Teismas, primindamas, kad vienkartinė ir periodinė piniginės baudos turi skirtingus taikymo tikslus, konstatavo, kad periodinė sankcija valstybei narei ištaisius pažeidimą neskirtina. O vienkartinė bauda, kurios skyrimas grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams vertinimu, užtikrina reikalingą įtikinimo ir atgrasymo lygį, motyvuojantį valstybę narę nekartoti pažeidimų ateityje. Todėl Europos Komisija neturėtų atsiimti ieškinio vien tuo pagrindu, kad pažeidimas teismo nagrinėjimo metu buvo ištaisytas. Teismas nemanė, kad tokia praktika paskatins valstybes nares teikti pirmenybę direktyvų perkėlimo termino laikymuisi perkėlimo kokybės sąskaita.

Accelerated Infringement Proceedings under Article 260(3) of the Treaty on Functioning of the European Union: More Clarity from the European Union Court of Justice

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law
Dr. Vitalija Tamavičiūtė
E-mail: v.tamaviciute@mruni.eu

Summary. *In order to induce the Member States to transpose EU directives on time, the Lisbon Treaty introduced a new instrument allowing the European Commission to apply to the Court of Justice of the European Union (CJEU), asking the Court to impose financial sanctions on the defaulting Member state at the stage of first infringement procedure, instead of a mere declaration of state's failure to fulfil obligations. It took almost a decade for the CJEU to apply the Treaty provision that entrenched the said instrument and provide first guidance on its application. This article analyses the European Commission's interpretation of the scope of the instrument and its practical use, the reasons for the CJEU's prolonged silence and the impact of the CJEU's interpretations on the Commission's practice and the Member States' authorities responsible for enforcing EU law.*

Keywords: *transposition of directives, obligation to notify, failure of a member state to fulfil obligations, infringement procedure, Article 260(3) TFEU, lump sum, penalty payment.*