



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 5. března 2020¹

Věc C-549/18

**Evropská komise
proti**

Rumunsku

(Nesplnění povinnosti státem – Článek 258 SFEU – Směrnice (EU) 2015/849 – Boj proti praní peněz – Článek 260 odst. 3 SFEU – Nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici přijatá v rámci legislativního postupu – Peněžité sankce – Zaplacení paušální částky)

I. Úvod

1. V projednávané věci zahájila Evropská komise proti Rumunsku řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU, protože Rumunsko nesplnilo povinnost přijmout do 26. června 2017 opatření nezbytná k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES², nebo v každém případě pro nesdělení těchto opatření Komisi.

2. Komise rovněž žádá Soudní dvůr, aby podle čl. 260 odst. 3 SFEU uložil Rumunsku zaplacení paušální částky v konečné výši 4 536 667,20 eur z důvodu nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnici 2015/849. Původně také požadovala zaplacení denního penále ve výši 21 974,40 eur, ale tuto žádost vzala v průběhu řízení zpět.

3. Projednávaná věc proto poskytuje Soudnímu dvoru příležitost rozvinout jeho judikaturu týkající se použití čl. 260 odst. 3 SFEU v návaznosti na zásadní rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní síť)³. Článek 260 odst. 3 SFEU je důležitým nástrojem, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou a který umožňuje Komisi zahájit před Soudním dvorem řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU na základě toho, že členský stát „nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem“, a požadovat, aby Soudní dvůr tomuto členskému státu zároveň uložil peněžité sankce.

1 – Původní jazyk: Angličtina.

2 – (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73).

3 – C-543/17, EU:C:2019:573. Několik předchozích věcí se týkalo čl. 260 odst. 3 SFEU, ale všechny byly vzaty zpět ještě předtím, než Soudní dvůr vydal svůj rozsudek. Dvě z těchto věcí byly předmětem stanoviska generálního advokáta M. Watheleta ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2441) a mého stanoviska ve věci Komise v. Španělsko (čl. 260 odst. 3 SFEU – Hypoteční úvěr) (C-569/17, EU:C:2019:271), kterými se budu zabývat ve své analýze níže.

4. Tuto věc projednává Soudní dvůr souběžně s jinou věcí, Komise v. Irsko (C-550/18), v níž dnes přednáším své stanovisko. Obě věci vyvolávají dvě klíčové otázky. Zaprvé, zda musí Komise odůvodnit své rozhodnutí použít čl. 260 odst. 3 SFEU a zadruhé posouzení zaplacení paušální částky na základě tohoto ustanovení. Tato věc vyvolává také další otázky týkající se toho, zda lze opatření, která byla sdělena v průběhu řízení, považovat za splnění povinnosti pro účely článků 258 a 260 odst. 3 SFEU.

5. V tomto stanovisku tvrdím, že Rumunsko nesplnilo svou povinnost vyplývající z článku 258 SFEU a navrhuji, aby mu Soudní dvůr uložil zaplacení paušální částky podle čl. 260 odst. 3 SFEU.

II. Právní rámec

6. Článek 67 odst. 1 směrnice 2015/849 stanoví:

„Členské státy uvedou v platnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017. Jejich znění sdělí neprodleně Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.“

7. Podle čl. 1 odst. 42 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU⁴, byl čl. 67 odst. 1 směrnice 2015/849 nahrazen tímto zněním:

„1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017.

Členské státy použijí čl. 12 odst. 3 od 10. července 2020.

Členské státy zřídí registry uvedené v článku 30 do 10. ledna 2020 a registry uvedené v článku 31 do 10. března 2020 a centralizované automatizované systémy uvedené v článku 32a do 10. září 2020. [...]

Členské státy neprodleně sdělí Komisi znění předpisů uvedených v tomto odstavci.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.“

III. Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

8. Vzhledem k tomu, že ve lhůtě do 26. června 2017 Komise neobdržela sdělení o opatřeních provádějících směrnici 2015/849, zaslala dne 18. července 2017 Rumunsku výzvu dopisem, ve které jej vyzvala k přijetí požadovaných opatření ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto dopisu.

9. Ve své odpovědi, zaslané dopisem ze dne 19. září 2017, sdělilo Rumunsko Komisi, že prováděcí opatření budou přijata v prosinci roku 2017.

10. V odůvodněném stanovisku ze dne 7. prosince 2017 Komise uvedla, že Rumunsko dosud nesdělilo jakákoliv opatření provádějící směrnici 2015/849 a vyzvala jej, aby tak učinilo ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto odůvodněného stanoviska.

4 – Úř. věst. 2018, L 156, s. 43.

11. Poté, co byly žádosti Rumunska o prodloužení lhůty na vyjádření se k odůvodněnému stanovisku odmítnuty, předložilo Rumunsko odpověď dopisem ze dne 8. února 2018, v němž uvedlo, že právní předpisy provádějící směrnici 2015/849 budou přijaty v květnu roku 2018.

12. S ohledem na skutečnost, že Rumunsko stále neprovedlo směrnici 2015/849, ani nesdělilo prováděcí opatření, Komise se dne 19. července 2018 rozhodla zahájit řízení pro nesplnění povinnosti před Soudním dvorem.

13. Prostřednictvím svého podání ze dne 27. srpna 2018 Komise u Soudního dvora na základě čl. 258 a 260 odst. 3 SFEU podala tuto žalobu, ve které navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zaprvé konstatoval, že Rumunsko tím, že nejpozději do 26. června 2017 nepřijalo opatření nezbytná k provedení směrnice 2015/849, nebo je v každém případě nesdělilo Komisi, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice;
- zadruhé, uložil Rumunsku platbu penále ve výši 21 974,40 eur za každý den prodlení ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci za nesplnění povinnosti sdělit opatření nezbytná k provedení směrnice 2015/849;
- zatřetí, uložil Rumunsku platbu paušální částky, která odpovídá denní částce 6 016,80 eur vynásobené počtem dní od uplynutí lhůty k provedení stanovené ve směrnici a dnem, kdy Rumunsko splní své povinnosti, nebo pokud by Rumunsko své povinnosti nesplnilo, dnem vyhlášení rozsudku Soudního dvora, s výhradou uložení minimální paušální částky 1 887 000 eur; a
- začtvrté, uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.

14. Ve své žalobní odpovědi podané dne 7. listopadu 2018 Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zaprvé, žalobu Komise částečně zamítl, a to s ohledem na částečné provedení uvedené směrnice platnými vnitrostátními právními předpisy;
- zadruhé, zamítl žalobu Komise v rozsahu, v němž navrhuje uložení peněžitých sankcí na základě čl. 260 odst. 3 SFEU; a
- zatřetí, podpůrně zamítl návrh Komise na uložení paušální částky a v každém případě snížil výši penále požadovanou Komisí na částku, která odráží zvláštní okolnosti nesplnění povinnosti a jednání Rumunska.

15. Komise a Rumunsko rovněž podaly repliku a dupliku, a to 17. prosince 2018, respektive 15. února 2019.

16. Dopisem ze dne 28. srpna 2019 oznámila Komise Soudnímu dvoru, že svou žalobu bere částečně zpět. Komise nadále nepožadovala uložení denního penále, jelikož se tento návrh stal bezpředmětným v důsledku úplného provedení směrnice 2015/849 Rumunskem vnitrostátní právní úpravou sdělenou dne 18. července 2019, která vstoupila v platnost dne 21. července 2019. Den 21. července 2019 tedy Komise považovala za okamžik splnění povinností Rumunskem a stanovila výši požadované paušální částky na 4 536 667,20 eur. Rumunsko se k tomuto dopisu vyjádřilo dne 30. září 2019.

17. Rozhodnutími ze dne 6. prosince 2018 a 7. ledna 2019 bylo Belgii, Estonsku, Francii, Irsku a Polsku povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rumunska. Dne 14. února 2019 vzalo Irsko svůj návrh na vstup vedlejšího účastníka do řízení zpět. Komise předložila dne 11. června 2019 vyjádření k vyjádřením vedlejších účastníků řízení předloženým Belgií, Estonskem, Francií a Polskem.

18. Dne 10. prosince 2019 se konalo jednání, na němž Komise, Estonsko a Rumunsko přednesly ústní vyjádření.

IV. Shrnutí argumentů účastníků řízení

A. Nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU

19. Komise tvrdí, že Rumunsko nepřijalo ke dni 26. června 2017, který byl stanoven v článku 67 směrnice 2015/849, opatření nezbytná k provedení směrnice ani jí tato opatření nesdělilo.

20. Komise dále tvrdí, že 40 vnitrostátních opatření sdělených v říjnu 2018 po podání projednávané žaloby a uvedených Rumunskem v jeho žalobní odpovědi (dále jen „sdělená opatření“) nezajišťuje částečné provedení směrnice 2015/849. Tato opatření, která provádějí dřívější směrnice zrušené směrnicí 2015/849⁵, nepostačují k provedení směrnice 2015/849, jelikož mezi těmito směrnicemi existují značné rozdíly a směrnice 2015/849 přináší řadu nových prvků. Žádné ze sdělených opatření neodkazuje na směrnici 2015/849 – 37 z nich bylo přijato před přijetím této směrnice – a Rumunsko nepředložilo žádný dokument, který by vysvětloval vztah mezi ustanoveními směrnice 2015/849 a odpovídajícími ustanoveními těchto vnitrostátních opatření v souladu s bodem 67 jejího odůvodnění. Jak zdůraznila při jednání, příloha k žalobní odpovědi by neměla být považována za řádné sdělení takových vysvětlujících dokumentů⁶.

21. Rumunsko uvádí, že za účelem zajištění provedení směrnice 2015/849 v plném rozsahu usilovalo o včasné přijetí vnitrostátní právní úpravy, která by začlenila ustanovení této směrnice do jednoho zákona, avšak vnitrostátní postupy překročily předepsané lhůty.

22. Rumunsko tvrdí, že svou povinnost provést směrnici 2015/849 neporušilo zcela, jelikož sdělená opatření provádějí předchozí směrnice zrušené směrnicí 2015/849, takže v rozsahu, v němž byla ustanovení těchto směrnic začleněna do směrnice 2015/849, zajišťují tato opatření částečné provedení směrnice 2015/849. Skutečnost, že tato opatření neodkazují na směrnici 2015/849, nebrání v tom, aby se jednalo o prováděcí opatření, jelikož umožňují dosáhnout cílů sledovaných směrnicí 2015/849. V příloze k žalobní odpovědi poskytlo Rumunsko informace o vztahu mezi těmito opatřeními a směrnicí 2015/849.

B. Použití čl. 260 odst. 3 SFEU

23. Komise uvádí, že na základě svého sdělení k provádění čl. 260 odst. 3 SFEU⁷ spadá porušení povinnosti Rumunska sdělit prováděcí opatření podle článku 67 směrnice 2015/849 do působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU. Jak bylo uvedeno v pozdějším sdělení Komise⁸, v projednávané věci se uplatní její upravený postup, kdy obecně požaduje paušální částku a penále.

5 – Konkrétně směrnice 2005/60 a 2006/70; viz bod 1 tohoto stanoviska.

6 – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 28. června 2005, Dansk Rorindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 99).

7 – Sdělení Komise, Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy (Úř. věst. 2011, C 12, s. 1) (dále jen „sdělení z roku 2011“), zejména body 7, 19 a 21.

8 – Sdělení Komise, Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování (Úř. věst. 2017, C 18, s. 10.) (dále jen „sdělení z roku 2017“), zejména body 15 – 16.

24. Komise tvrdí, že její rozhodnutí systematicky požadovat uložení peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU není porušením výkonu její diskreční pravomoci. Článek 260 odst. 3 SFEU přiznává Komisi širokou diskreční pravomoc, obdobnou diskreční pravomoci zahájit řízení podle článku 258 SFEU⁹. Není tedy povinna konkrétně odůvodnit své rozhodnutí použít čl. 260 odst. 3 SFEU. Rovněž tvrdí, že prodlení při provádění směrnic jsou dostatečně závažná na to, aby odůvodňovala zaplacení paušálních částek.

25. Pokud jde o stanovení peněžitých sankcí, Komise tvrdí, že způsob výpočtu peněžitých sankcí stanovený v čl. 260 odst. 3 SFEU by měl být stejný, jako způsob výpočtu používaný podle čl. 260 odst. 2 SFEU¹⁰. Na základě toho Komise navrhuje paušální částku ve výši 4 536 667,20 eur ode dne vyhlášení rozsudku Soudního dvora. Tato částka je založena na denní částce ve výši 6 016,80 eur, vynásobené počtem dní (754), ve kterých porušení trvalo¹¹, což tedy zahrnuje dobu mezi dnem následujícím po lhůtě k provedení stanovené ve směrnici 2015/849, která uplynula (27. července 2017) a dnem, který předchází dni, kdy porušení skončilo (20. července 2019), s přihlédnutím k úplnému provedení směrnice 2015/849 Rumunskem od 21. července 2019¹². Komise zdůrazňuje, že doba trvání nesplnění povinnosti je důležitým prvkem pro stanovení odpovídající sankce a musí být vypočítána ode dne, kdy uplynula lhůta k provedení, jelikož k tomuto okamžiku členský stát neoznámil prováděcí opatření, a nikoliv v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku¹³.

26. Komise dále při výpočtu denní paušální částky ve výši 6 016,80 eur, která je založena na jednotné základní paušální sazbě vynásobené koeficientem závažnosti a faktorem n^{14} , navrhuje koeficient 8 na stupnici od 1 do 20 za závažnost porušení povinnosti. Toto řešení vychází ze stanovených parametrů, které se týkají jednak významu směrnice 2015/849, jakožto klíčového nástroje k zajištění účinné ochrany evropského finančního trhu před hrozbami spojenými s praním peněz a financováním terorismu, a jednak účinků na veřejné a soukromé zájmy z důvodu dopadů nesplnění povinnosti Rumunska provést danou směrnici na evropský finanční trh, investory a občany. Má rovněž za to, že prodloužení lhůty k provedení stanovené ve směrnici 2018/843 k vytvoření centrálního registru podle článků 30 a 31 směrnice 2015/849 představuje polehčující okolnost, přičemž zdůrazňuje, že lhůta k provedení ostatních povinností stanovených směrnicí 2015/849 zůstala nezměněna.

27. Rumunsko, podporované Belgií, Estonskem a Francií tvrdí, že čl. 260 odst. 3 SFEU se nepoužije, jelikož směrnice 2015/849 byla do rumunského právního řádu částečně provedena. Podpůrně musí být peněžité sankce navržené Komisí přizpůsobeny okolnostem projednávané věci.

28. Pokud jde o uložení peněžitých sankcí, Rumunsko, podporované Belgií, Estonskem, Francií a Polskem tvrdí, že systematická praxe Komise spočívající v požadování peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU je nesprávná. Komise musí své rozhodnutí o použití čl. 260 odst. 3 SFEU odůvodnit ve světle skutkových a právních okolností každé věci. S ohledem na okolnosti projednávané věci – mezi něž patří zejména mimořádně krátký postup před zahájením soudního řízení, složitost směrnice 2015/849, úsilí Rumunska spolupracovat a částečné provedení směrnice 2015/849 – a z důvodu, že Komise neodůvodnila své rozhodnutí, ve kterém požaduje peněžité sankce, jsou tyto sankce neodůvodněné.

9 – Sdělení z roku 2011, zejména body 16 a 17.

10 – Sdělení z roku 2011, zejména body 23 a 28; sdělení z roku 2017, s. 15.

11 – Sdělení z roku 2011, bod 28 [který odkazuje na sdělení Komise, Použití článku 228 Smlouvy o ES, (Úř. věst. 2007, C 126, s. 15) (dále jen „sdělení z roku 2005“), body 19 až 24].

12 – Viz bod 16 tohoto stanoviska. Komise také navrhla denní penále, avšak tento návrh vzala zpět. Nebudu se tedy tímto výpočtem dále zabývat.

13 – Komise odkazuje zejména na rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 88).

14 – Viz sdělení z roku 2005, zejména bod 24. Komise vychází z údajů stanovených v jejím sdělení „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinnosti“ [C(2017)8720 final, (Úř. věst. 2017, C 431, s. 3)].

29. Rumunsko dále uvádí, že uložení paušální částky je neodůvodněné a nepřiměřené. Jak totiž potvrzuje judikatura týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU¹⁵, paušální částka se ukládá ve výjimečných případech a není automatická. Překračuje rovněž to, co je nezbytné k tomu, aby Rumunsko splnilo své povinnosti, a to zejména s ohledem na skutečnost, že Rumunsko své povinnosti splnilo, že dopad na veřejné a soukromé zájmy je nadhodnocený a že Rumunsko nebylo nikdy Soudním dvorem potrestáno za nesplnění povinnosti provést směrnici ve stanovenou dobu. Jak zdůraznilo při jednání, a jak je rovněž uvedeno ve vyjádření Francie, pokud členský stát splní své povinnosti v průběhu řízení, tak není paušální částka odůvodněná, jelikož nepodporuje cíle podle čl. 260 odst. 3 SFEU, a to podpořit provedení směrnic a umožnit uložení peněžitých sankcí¹⁶.

30. Pokud jde o stanovení peněžitých sankcí, Rumunsko, podporované Belgií, Francií a Polskem tvrdí, že způsob výpočtu sankcí podle čl. 260 odst. 2 a odst. 3 by neměl být stejný a že kritéria by měla být přizpůsobena druhu porušení podle čl. 260 odst. 3 SFEU. V projednávané věci má Rumunsko za to, že koeficient závažnosti je nepřiměřený, neboť se jedná o částečné provedení a Rumunsko v průběhu řízení spolupracovalo. Není také vhodné zohledňovat dobu trvání neplnění povinnosti podle čl. 260 odst. 3 SFEU a podpůrně by měl být použit den uvedený v odůvodněném stanovisku, neboť v tomto okamžiku Soudní dvůr posuzuje, zda členský stát splnil povinnosti¹⁷. Pokud by Soudní dvůr uložil paušální částku, měla by být podstatně snížena a měla by odrážet okolnosti projednávané věci, jakož i chování Rumunska.

V. Analýza

A. Nesplnění povinností vyplývajících z článku 258 SFEU

31. Je třeba připomenout, že v řízení podle článku 258 SFEU musí sdělení členských států, v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, obsahovat dostatečně jasné a přesné informace o obsahu vnitrostátních norem, kterými se směrnice provádí. V tomto sdělení, k němuž může být přiložena srovnávací tabulka, tedy musí být jednoznačně uvedeno, jakými právními a správními předpisy členský stát podle svého názoru splnil jednotlivé povinnosti, které mu ukládá tato směrnice. Nesplnění této povinnosti členským státem, ať už tím, že informace zcela či zčásti chybí, anebo je nedostatečně jasná a přesná, může samo o sobě odůvodnit použití článku 258 SFEU¹⁸.

32. Soudní dvůr zejména uvedl, že i když provedení směrnice může být zajištěno prostřednictvím již platných vnitrostátních pravidel, není členský stát zbaven formální povinnosti sdělení, i když tento členský stát tato pravidla již sdělil v souvislosti s provedením dřívějších směrnic¹⁹. Pokud navíc směrnice stanoví, že prováděcí opatření musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení, je nezbytné přijmout zvláštní prováděcí opatření²⁰.

33. Podle ustálené judikatury také platí, že v rámci žaloby na základě článku 258 SFEU se otázka nesplnění povinnosti členským státem posuzuje podle stavu, který v členském státě panoval na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku a Soudní dvůr nemůže vzít do úvahy žádné následné změny²¹.

15 – Rumunsko odkazuje zejména na rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, body 62, 63 a 69).

16 – Rumunsko odkazuje na rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52).

17 – Rumunsko odkazuje zejména na rozsudek ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko (C-562/07, EU:C:2009:614, bod 23 a citovaná judikatura).

18 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51).

19 – Viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Komise v. Irsko (C-427/07, EU:C:2009:457, body 108 a 109).

20 – Viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Komise v. Španělsko (C-599/17, nezveřejněný, EU:C:2018:813, bod 21).

21 – Viz rozsudek ze dne 18. října 2018, Komise v. Rumunsko (C-301/17, nezveřejněný, EU:C:2018:846, bod 42).

34. V projednávané věci Rumunsko uznává, že nepřijalo opatření nezbytná k provedení směrnice 2015/849 a nesdělilo tato opatření do konce lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, tedy do 8. února 2018²². Je nesporné, že tato opatření byla přijata a sdělena po tomto dni (viz bod 16 tohoto stanoviska), a nelze je tedy v rámci projednávané žaloby zohlednit.

35. Pokud jde o sdělená opatření, která byla v Rumunsku v platnosti ke dni uplynutí lhůty pro provedení dne 26. června 2017, argumenty předložené před Soudním dvorem ze strany Rumunska ohledně toho, že tato opatření mohou být zohledněna při posuzování nesplnění povinnosti v projednávané věci, mě nepřesvědčily. Vzhledem k tomu, že čl. 67 odst. 1 směrnice 2015/849 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby jejich opatření k provedení této směrnice obsahovala odkaz na tuto směrnici, nebo aby byl tento odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení (viz body 6 a 7 tohoto stanoviska), je nezbytné, aby Rumunsko přijalo zvláštní prováděcí opatření. Rumunsko přitom netvrdí, že sdělená opatření tuto podmínku splňují. V každém případě Rumunsko nezpochybňuje, že daná opatření v plném rozsahu neprovedla směrnici 2015/849, a že byla sdělena v říjnu roku 2018, tedy po uplynutí lhůty k provedení směrnice 2015/849 a po lhůtě uvedené v odůvodněném stanovisku²³. K tomuto se ještě ve své analýze vrátím později (viz bod 68 tohoto stanoviska).

36. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr prohlásil, že Rumunsko tím, že ve stanovené lhůtě nepřijalo veškerá opatření nezbytná k provedení směrnice 2015/849, nebo v každém případě tím, že tato opatření nesdělilo, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 této směrnice.

B. Použití čl. 260 odst. 3 SFEU

37. Hlavní problémy v projednávané věci se týkají zaprvé opodstatněnosti rozhodnutí Komise požadovat peněžité sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU a zadruhé přiměřenosti paušální částky, což následně vyvolává některé obecné otázky týkající se zejména způsobu výpočtu paušální částky a použitelnosti judikatury týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU. Účastníci řízení také zpochybňují to, zda se na projednávanou věc použije čl. 260 odst. 3 SFEU a sice, zda se tento článek rovněž vztahuje na částečné nesplnění povinnosti členského státu sdělit prováděcí opatření.

38. Vzhledem k tomu, že pro tyto otázky má zvláštní význam rozsudek ze dne 8. července 2019 ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)²⁴, je třeba zaprvé uvést několik úvodních poznámek k tomuto rozsudku (část 1) a následně posoudit diskreční pravomoc Komise při požadování peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU, posoudit peněžité sankce podle tohoto ustanovení a uložení paušální částky v projednávané věci (části 2, 3 a 4).

1. Rozsudek ze dne 8. července 2019 ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)

39. Je třeba mít na paměti, že rozsudek ze dne 8. července 2019 ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)²⁵ se týkal hlavně věcné působnosti čl. 260 odst. 3 SFEU a posouzení penále podle tohoto ustanovení. Soudní dvůr zejména uvedl, že výraz „povinnost sdělit opatření provádějící směrnici“ uvedený v čl. 260 odst. 3 SFEU znamená, že „členské státy jsou ve vztahu ke každému ustanovení zmíněné směrnice povinny uvést jedno či více vnitrostátních ustanovení, která zajišťují jeho provedení. Jakmile je toto sdělení, k němuž lze případně připojit

22 – V projednávané věci jsou rozhodným datem dva měsíce od doručení odůvodněného stanoviska Rumunsku (viz bod 10 tohoto stanoviska), což bylo 8. prosince 2017.

23 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. listopadu 2006, Komise v. Lucembursko (C-32/05, EU:C:2006:749, bod 25) (který potvrdil nesplnění povinnosti členského státu sdělit prováděcí opatření uvedená v příloze žalobní odpovědi a tedy předložená po lhůtě uvedené v odůvodněném stanovisku).

24 – C-543/17, EU:C:2019:573.

25 – C-543/17, EU:C:2019:573.

srovnávací tabulku, provedeno, je na Komisi, aby pro účely návrhu, kterým se domáhá, aby byla dotyčnému členskému státu uložena peněžité sankce upravená v tomto ustanovení, prokázala, že některá prováděcí opatření zjevně nebyla přijata vůbec nebo se nevztahují na celé území dotyčného členského státu“²⁶.

40. Soudní dvůr také rozhodl, že uložení penále podle čl. 260 odst. 3 SFEU je odůvodněné pouze tehdy, pokud neplnění povinnosti přetrvává až do okamžiku posuzování skutkového stavu Soudním dvorem a že judikaturu týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU je nutno uplatnit obdobně i na čl. 260 odst. 3 SFEU, protože penále uložená na základě obou těchto ustanovení sledují stejný cíl. S ohledem na svou diskreční pravomoc v této věci a judikaturou stanovená kritéria ke čl. 260 odst. 2 SFEU uložil Soudní dvůr Belgii za nepřijetí a nesdělení prováděcích opatření vztahujících se ke třem článkům dané směrnice ve vztahu k jednomu jejímu regionu denní penále ve výši 5 000 eur²⁷.

41. Je potřeba uvést, že ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) vyložil Soudní dvůr věcnou působnost čl. 260 odst. 3 tak, že zahrnuje nesplnění povinnosti členského státu sdělit opatření, která představují neúplné (částečné) provedení dané směrnice²⁸. Soudní dvůr také použil stejný způsob pro výpočet penále podle čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU, přičemž zdůraznil svoji diskreční pravomoc a cíl, který takový druh sankce sleduje. K tomuto se ještě ve své analýze vrátím později (viz body 52, 53 a 59 tohoto stanoviska).

42. Z rozsudku ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)²⁹ vyplývá, že tvrzení Rumunska, podporované Belgií, Estonskem a Francií, podle kterého se čl. 260 odst. 3 SFEU z důvodu částečného provedení směrnice 2015/849 neuplatní, nelze přijmout. Čl. 260 odst. 3 SFEU je na tato řízení použitelný³⁰, a to z důvodu, že Komise prokázala, že Rumunsko v plném rozsahu nesplnilo svou oznamovací povinnost. Prováděcí opatření zjevně neexistovala do doby, než Rumunsko dne 21. července 2019 v plném rozsahu provedlo směrnicí 2015/849 a dřívější vnitrostátní opatření nebyla dostatečná (viz body 34 a 35 tohoto stanoviska).

2. Diskreční pravomoc Komise podle čl. 260 odst. 3 SFEU

43. V projednávané věci Rumunsko, podporované Belgií, Estonskem, Francií a Polskem v podstatě tvrdí, že uložení peněžitých sankcí není odůvodněné, jelikož Komise s ohledem na zvláštní okolnosti projednávané věci ve svém rozhodnutí neuvedla důvody pro použití čl. 260 odst. 3 SFEU.

44. Souhlasím s Komisí, že není povinna odůvodnit své rozhodnutí požadovat peněžité sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU³¹. Mé důvody pro tento závěr jsou následující.

45. Zprv je třeba uvést, že čl. 260 odst. 3 SFEU umožňuje Komisi zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU z důvodu, že členský stát „nesplnil povinnost sdělit opatření prováděcí směrnici přijatou legislativním postupem“ a požadovat, aby Soudní dvůr tomuto členskému státu současně uložil peněžité sankce. Uložení peněžitých sankcí už nezávisí na zdlouhavém řízení,

26 – Rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59).

27 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, zejména body 60, 61 a 80 až 89).

28 – Rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Srovnej stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:322, zejména body 58 až 81) (navrhující restriktivní výklad), se stanovisky generálního advokáta M. Watheleta ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2441, body 114 až 145) a mé stanovisko ve věci Komise v. Španělsko (čl. 260 odst. 3 SFEU – hypoteční úvěr) (C-569/17, EU:C:2019:271, body 41 až 71) (navrhující širší výklad).

29 – Rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 – Uvádím, že není pochyb o tom, že směrnice 2015/849 je směrnicí přijatou v rámci legislativního postupu, konkrétně v rámci řádného legislativního postupu podle jejího právního základu v článku 114 SFEU.

31 – Poznamenávám, že generální advokát M. Wathelet zaujal podobný postoj ve svém stanovisku ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2441, body 104 až 113).

kteřé zahrnovalo první rozsudek Soudního dvora, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU a poté druhý rozsudek Soudního dvora, kterým byly uloženy peněžité sankce podle čl. 260 odst. 2 SFEU za nesplnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku. Ve výsledku jsou obě řízení „spojena v jedno“.

46. V důsledku toho je tedy třeba mít za to, že možnost přiznaná Komisi požadovat peněžité sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU je spojena s její širokou diskreční pravomocí k zahájení řízení podle čl. 258 SFEU, která je uznána judikaturou³². Jak Soudní dvůr uvedl, Komise „není povinna odůvodnit své rozhodnutí a přípustnost žaloby nemůže záviset ani na okolnostech její volby [...]. Soudní dvůr musí pouze zajistit, aby přijatý postup mohl být v zásadě použit ve vztahu k tvrzenému nesplnění povinnosti.“³³ Totéž by se podle mého názoru mělo použít na rozhodnutí Komise postupovat podle čl. 260 odst. 3 SFEU.

47. V tomto ohledu lze ze znění čl. 260 odst. 3 SFEU („může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále“) ve srovnání s čl. 260 odst. 2 SFEU („navrhne paušální částku nebo penále“) dovést, že Komise má diskreční pravomoc při rozhodování, zda bude požadovat peněžité sankce podle čl. 260 odst. 3 SFEU v řízení podle článku 258 SFEU, ale nemá povinnost tak učinit³⁴. Nic v tomto znění přitom podle všeho neukládá Komisi povinnost odůvodnit své rozhodnutí použít čl. 260 odst. 3 SFEU, pokud tak nemusí učinit podle článku 258 SFEU, jelikož kontext čl. 260 odst. 3 SFEU zahrnuje postup podle článku 258 SFEU³⁵.

48. V každém případě však rozhodnutí Komise požadující uložení peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU bude muset být odůvodněno, pokud obsahuje samostatné posouzení peněžitých sankcí, které mají být ve světle okolností daného případu uloženy. Odůvodnění Komise týkající se uplatnění kritéria použitého pro stanovení výše požadovaných peněžitých sankcí lze považovat za dostatečné k tomu, aby to umožnilo členskému státu pochopit a zpochybnit posouzení Komise ohledně peněžitých sankcí požadovaných u Soudního dvora, jako je tomu v projednávané věci.

49. Vzhledem k uvedenému mám za to, že Komise není povinna odůvodnit použití čl. 260 odst. 3 SFEU.

3. Posouzení peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU

50. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Komise požadovat v projednávané věci peněžité sankce je v souladu s čl. 260 odst. 3 SFEU, přistoupím k posouzení peněžitých sankcí podle tohoto ustanovení.

51. Zprvce, jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci Komise v. Španělsko (čl. 260 odst. 3 SFEU – hypoteční úvěr)³⁶, měla by Komise mít možnost použít stejný způsob výpočtu peněžitých sankcí, které navrhuje podle čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU, a to z důvodu, že tyto sankce jsou stejné, cíle sledované těmito dvěma ustanoveními jsou podobné a podporuje to koherentní přístup a zajišťuje předvídatelnost pro členské státy. Skutečnost, že čl. 260 odst. 2 SFEU postihuje „dvojí porušení“ unijního práva a nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku podle článku 258 SFEU, zatímco čl. 260 odst. 3 postihuje jediné porušení unijního práva spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti, podle mého názoru nic nemění na skutečnosti, že obě ustanovení se týkají porušení primárního unijního práva (viz bod 31 tohoto stanoviska).

32 – Viz rozsudek ze dne 19. září 2017, Komise v. Irsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 34).

33 – Rozsudek ze dne 26. června 2001, Komise v. Portugalsko (C-70/99, EU:C:2001:355, bod 17).

34 – Viz mé stanovisko ve věci Komise v. Španělsko (čl. 260 odst. 3 – hypoteční úvěr) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 68 a uvedené citace).

35 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 – vysokorychlostní síť) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 57).

36 – (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 73). Viz také stanoviska generálního advokáta M. Watheleta ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2441, body 146 až 160) a generálního advokáta M. Szpunara ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 – vysokorychlostní síť) (C-543/17, EU:C:2019:322, bod 96).

52. Soudní dvůr však v žádném případě není vázán návrhy Komise ohledně uložení peněžitých sankcí ani způsobem jejich výpočtu podle čl. 260 odst. 3 SFEU³⁷. Jak uvedl Soudní dvůr ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)³⁸, Soudnímu dvoru přísluší v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných zejména k předcházení tomu, aby se obdobná porušení unijního práva opakovala. V kontextu čl. 260 odst. 2 SFEU Soudní dvůr dále uvedl, že návrhy a pokyny obsažené ve sděleních Komise nejsou pro Soudní dvůr závazné; představují pouze užitečný referenční rámec a přispívají k zajištění transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty podané žaloby.³⁹

53. Na základě rozsudku ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě)⁴⁰ lze tedy mít za to, že judikatura týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU by se měla obdobně použít na čl. 260 odst. 3 SFEU, jelikož peněžité sankce podle obou ustanovení sledují stejné cíle: uložení penále je zejména vhodné k tomu, aby přimělo členský stát, aby co nejrychleji ukončil neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, zatímco uložení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy.

54. Soudní dvůr navíc v judikatuře týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU, počínaje klíčovým rozsudkem ze dne 12. července 2005 ve věci Komise v. Francie⁴¹ uvedl, že může uložit jak paušální částku, tak penále⁴² a že může uložit i peněžitou sankci, kterou Komise nenavrhovala, z důvodu, že „vhodnost uložení peněžité sankce a výběr za daných okolností nevhodnější sankce mohou být posouzeny pouze ve světle zjištění učiněných Soudním dvorem v jeho rozsudku, který má být vydán podle čl. [260 odst. 2 SFEU], a vymykají se tedy politické sféře.“⁴³ Je tedy otázkou, zda judikatura Soudního dvora týkající se čl. 260 odst. 2 je obdobně použitelná na čl. 260 odst. 3 SFEU ve vztahu k diskreční pravomoci Soudního dvora uložit jak paušální částku, tak i penále, anebo peněžitou sankci, kterou Komise nenavrhuje.

55. V tomto ohledu je třeba uvést, že ve srovnání s čl. 260 odst. 2 SFEU („Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále“) stanoví čl. 260 odst. 3 SFEU, že částka peněžité sankce uložená Soudním dvorem nemůže přesáhnout částku, kterou navrhuje Komise („Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí.“).

56. Je pravda, jak uvedlo při jednání Estonsko, Rumunsko a Komise, že toto omezení stanovené v čl. 260 odst. 3 SFEU může být vykládáno tak, že omezuje Soudní dvůr nejen ve vztahu k výši peněžité sankce, ale i ve vztahu k volbě peněžité sankce, takže Soudní dvůr nemohl uložit jak paušální částku, tak i penále, pokud to nenavrhl Komise, a nemohl ani uložit jinou peněžitou sankci, než jakou navrhla Komise⁴⁴.

37 – Viz mé stanovisko ve věci Komise v. Španělsko (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 74).

38 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78) [který obdobně odkazuje na rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 86) a citovaná judikatura].

39 – Ve vztahu k paušálním částkám viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Irsko (C-279/11, nezveřejněný, EU:C:2012:834, bod 77). Ve vztahu k penále viz také rozsudek ze dne 4. července 2018, Komise v. Slovensko (C-626/16, EU:C:2018:525, bod 83).

40 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 61) [odkazující obdobně na rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81)]. Viz rovněž bod 40 tohoto stanoviska.

41 – C-304/02, EU:C:2005:444.

42 – Viz rozsudky ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, body 80 až 86) a ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Derrybrien wind farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 112).

43 – Rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90). Viz také rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 22).

44 – Viz stanoviska generálního advokáta M. Watheleta ve věci Komise v. Polsko (C-320/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2441, bod 155) a generálního advokáta M. Szpunara ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:322, body 97 až 100).

57. Trvám nicméně na tom, jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci Komise v. Španělsko (čl. 260 odst. 3 SFEU – hypoteční úvěr)⁴⁵, že Soudní dvůr má podle čl. 260 odst. 3 SFEU diskreční pravomoc uložit paušální částku a penále nebo peněžitou sankci, kterou Komise nenavrhl, s výhradou stropu stanoveného pro výši peněžité sankce podle tohoto ustanovení. Zejména je třeba uvést, že znění čl. 260 odst. 3 SFEU odkazuje na výši peněžité sankce, která má být uložena a nikoliv na možnost volby. Z toho lze dovodit, že Soudní dvůr nemůže uložit peněžitou sankci převyšující částku, kterou navrhla Komise. Toto znění však podle mého názoru nemá být vykládáno tak, že by Soudní dvůr zbavovalo diskreční pravomoci stanovit odpovídající peněžitou sankci ve všech případech. Podle okolností může tedy Soudní dvůr uložit peněžitou sankci, kterou Komise nenavrhl, nebo paušální částku a penále ve stejné nebo nižší výši, než je částka „stanovená Komisí“, což nemusí být celková částka případně uložená danému členskému státu.

58. Takový výklad navíc odpovídá cílům čl. 260 odst. 3 SFEU, když zohledňuje účel úpravy různých peněžitých sankcí ve Smlouvách. Jak jsem uvedl v bodě 40 tohoto stanoviska, pokud členský stát splní svou oznamovací povinnost v průběhu řízení a tedy předtím, než Soudní dvůr začne přezkoumávat skutkové okolnosti, nelze uložit penále. Paušální částka však zůstane i nadále životaschopná, aby mohla reagovat na dopad, který toto porušení má na veřejné a soukromé zájmy a aby odradila od toho, aby se porušení opakovalo. Takový stav vysvětluje praxi Komise, která v případech zahájených podle čl. 260 odst. 3 SFEU (viz bod 23 tohoto stanoviska) obecně požaduje paušální částku i penále, jak také ukazuje tato žaloba. Pokud by však Komise navrhla pouze jeden druh peněžní sankce, diskreční pravomoc Soudního dvora uložit jinou peněžní sankci nebo jak paušální částku, tak i penále a peněžní sankci, pokud je to nutné, s výhradou stropu stanoveného v čl. 260 odst. 3 SFEU, zajišťuje, aby toto ustanovení nebylo zbaveno svého užitečného účinku.

59. K tomu je potřeba dodat, že i když se zdá, že Soudní dvůr nepřijal k této otázce ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) jasné stanovisko⁴⁶, tak zdůraznil, že má diskreční pravomoc stanovit výši peněžitých sankcí podle čl. 260 odst. 3 SFEU⁴⁷, a obzvláště skutečnost, že řízení podle čl. 260 odst. 3 umožňují, aby Soudní dvůr vykonával svoji „soudní pravomoc“ při posouzení peněžité sankce, která „podle něj nejlépe odpovídá okolnostem daného případu“⁴⁸.

4. Uložení paušální částky v projednávané věci

60. Ve světle judikatury týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU⁴⁹ závisí uložení povinnosti zaplatit paušální částku a stanovení výše této částky podle čl. 260 odst. 3 SFEU v každém jednotlivém případě na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikou zjištěného nesplnění povinnosti, tak s jednáním daného členského státu. Při výkonu diskreční pravomoci Soudní dvůr rozhoduje, zda uloží paušální částku a v případě že ano, tak o stanovení její výše, která odpovídá okolnostem a je přiměřená porušení. Mezi relevantní faktory v tomto ohledu patří závažnost porušení povinnosti, doba jeho trvání a platební schopnost dotčeného členského státu.

61. Z uvedené judikatury také vyplývá, že paušální částka je založena na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu⁵⁰. O uložení paušální částky nelze rozhodnout automaticky, neboť Soudní dvůr má širokou diskreční pravomoc rozhodnout, zda je nezbytné takovou sankci uložit⁵¹.

45 – C-569/17, EU:C:2019:271, body 76 až 78.

46 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, zejména body 81 a 83).

47 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, zejména body 78, 83, 84, 89 a 92).

48 – Rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 58).

49 – Viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Derrybrien wind farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, body 113 a 114).

50 – Viz rozsudek ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Řecko (C-378/13, EU:C:2014:2405, bod 72).

51 – Viz rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 63).

62. Je tedy třeba uvést, že Soudní dvůr má podle čl. 260 odst. 3 SFEU širokou diskreční pravomoc případně uložit paušální částku, a to podle okolností případu a chování daného členského státu, aby mohl řešit dopady nesplnění oznamovací povinnosti dotyčného členského státu na veřejné a soukromé zájmy. Skutečnost, že Soudní dvůr považoval za vhodné uložit paušální částku v souvislosti s čl. 260 odst. 2 SFEU „zejména tehdy, když porušení trvalo delší dobu“, jak jsem uvedl v bodě 61 tohoto stanoviska, nebrání Soudnímu dvoru uložit zaplacení paušální částky v jiných případech, je-li to nezbytné, aby se zabránilo opakování obdobných porušení unijního práva.

63. Také z pohledu odlišných cílů sledovaných placením penále a paušální částky (viz bod 53 tohoto stanoviska) je zřejmé, že zatímco k uložení zaplacení penále, které má především donucovací povahu ve vztahu k trvajícím nesplnění povinnosti, dochází pouze tehdy, když porušení přetrvává, stejný přístup není nutný, pokud jde o uložení paušální částky⁵². Oproti tvrzením předloženým Francií a Rumunskem tedy skutečnost, že členský stát může splnit své povinnosti v průběhu řízení, nezbavuje paušální částku jejího účelu.

64. V projednávané věci je třeba mít za to, že uložení zaplacení penále je vhodným odrazujícím opatřením. Celková částka navrhovaná Komisí (4 536 667,20 eur) může být podle aktualizovaných údajů Komise⁵³ snížena (na 4 011 038,72 eur), a možná i více při zohlednění dalších faktorů. S ohledem na všechny okolnosti projednávané věci proto navrhuji, aby Soudní dvůr uložil Rumunsku zaplatit paušální částku ve výši 3 000 000 eur⁵⁴.

65. Zprv, co se týče závažnosti nesplnění povinnosti, tak Soudní dvůr ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní síť)⁵⁵ v souvislosti s ukládáním penále podle čl. 260 odst. 3 SFEU konstatoval, že povinnost přijmout vnitrostátní opatření, která zajistí úplné provedení směrnice, a povinnost sdělit tato opatření Komisi jsou „základními povinnostmi členských států, které mají zaručit plnou účinnost unijního práva, a je tudíž nutno mít za to, že neplnění těchto povinností je nepochybně závažné“. Podle mého názoru lze uvedené použít v projednávané věci ohledně uložení paušální částky.

66. Pokud navíc Soudní dvůr zohlední kritéria přijatá Komisí pro stanovení výše paušální částky v projednávané věci, nezdá se, že by posouzení závažnosti jednání ze strany Komise bylo výsledkem jakéhokoliv pochybení, a to s ohledem na význam porušených ustanovení unijního práva a na dopady pro veřejné a soukromé zájmy. Je třeba uvést, že směrnice 2015/849 je hlavním právním nástrojem při předcházení využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu⁵⁶. V kontextu vytvoření účinné a skutečné bezpečnostní unie⁵⁷ se tato směrnice opírá o předchozí směrnice a mezinárodní aktivity v této oblasti za účelem posílení právního rámce pro boj s praním peněz

52 – Viz rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, body 19, 20, 44, 45, 56 až 58) a stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ve věci Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:320, bod 80).

53 – Viz sdělení Komise – „Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinností“ (Úř. věst. 2019, C 309, s. 1). Minimální paušální částka se snižuje na 1 651 000 eur. V tomto ohledu výpočet paušální částky by byl podle vzorce uvedeného v bodech 25 a 26 tohoto stanoviska následující: denní částka 5 319,68 eur (1039 × 8 × 0,64) × 754 dní. Na tomto základě celková paušální částka požadovaná Komisí by činila 4 011 038,72 eur.

54 – Je třeba poznamenat, že částka, kterou navrhuji, odpovídá některým paušálním částkám uloženým podle čl. 260 odst. 2 SFEU za nesplnění povinnosti provést směrnici v plném rozsahu. Viz rozsudky ze dne 31. března 2011, Komise v. Řecko (C-407/09, EU:C:2011:196, body 33 až 44) (3 miliony eur) a ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, body 43 až 60) (3 miliony eur). Srovnej rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, body 65 až 88) (10 miliónů eur) (zohledňující zejména předchozí nesplnění povinností v dané oblasti).

55 – Rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85).

56 – Viz směrnice 2018/843, zejména bod 1 odůvodnění; směrnice 2015/849, zejména čl. 1 odst. 1 a body odůvodnění 1 až 3 a 64.

57 – Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, Dvacátá zpráva o pokroku na cestě k účinné a skutečné bezpečnostní unii, COM(2019)552 final, 30. října 2019, s. 10–12.

a financováním terorismu v Evropské unii⁵⁸. Obdobně jak Soudní dvůr uvedl ve vztahu k dalším směrnici upravujícím vnitřní trh⁵⁹, lze mít za to, že nepřijetí a nesdělení prováděcích opatření ze strany Rumunska má dopad na řádné fungování vnitřního trhu, vykazuje tak jistý stupeň závažnosti⁶⁰.

67. Dopady nesplnění povinnosti Rumunska provést směrnici 2015/849 na veřejné a soukromé zájmy lze taktéž považovat za významné, neboť, jak uvedla Komise, nesplnění této povinnosti představuje nebezpečí pro integritu a fungování finančního systému Unie a činí ho zranitelným vůči praní peněz a financování terorismu a ovlivňuje investory a občany. O tom svědčí např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. září 2019 o stavu provádění právních předpisů Unie proti praní peněz⁶¹, které mj. uvítalo, že Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům, které neprovedly směrnici 2015/849 a vyzvalo je, aby tak učinily co nejdříve.

68. Navíc je v tomto ohledu vhodné vzít do úvahy následující faktory projednávané věci. Zejména, i když Komise uvedla, že rozsah provedení by měl být při posouzení závažnosti nesplnění povinnosti sdělit zohledněn⁶², je třeba poznamenat, že projednávaná věc se týká nesplnění povinnosti členského státu sdělit prováděcí opatření v plném rozsahu. V této souvislosti mě nepřesvědčuje tvrzení Rumunska, že opatření sdělená v říjnu 2018 částečně provádějí směrnici 2015/849 a umožňují, aby její cíle byly v širokém rozsahu dosaženy, a to proto, že Soudní dvůr podobné argumenty vycházející ze skutečnosti, že daná opatření nesplňovala požadavky předmětné směrnice, odmítl; v opačném případě by nebylo možné konstatovat, že členský stát nesplnil svou povinnost provést směrnici⁶³.

69. Navíc nejsem přesvědčený o tom, že je třeba zohlednit některé okolnosti, jichž se Rumunsko dovolává. Co se týče údajně krátkého postupu před zahájením soudního řízení, není pochyb o tom, že Komise poskytla Rumunsku dostatečnou lhůtu odpovědět na její výzvu dopisem a odůvodněné stanovisko a na přípravu žalobní odpovědi v souladu s judikaturou Soudního dvora⁶⁴, neboť Rumunsko mělo dva měsíce na odpověď na výzvu dopisem a na odůvodněné stanovisko a uplynul více než jeden rok od lhůty k provedení stanovené ve směrnici 2015/849 (26. června 2017) předtím, než Komise zahájila toto řízení (27. srpna 2018). Obtíže spojené se složitostí provedení směrnice 2015/849 nelze přijmout, neboť členský stát se nemůže dovolávat praxe či situací svého vnitrostátního právního řádu jako důvodu nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva⁶⁵. Skutečnost, že jiné členské státy mohly mít s prováděním dané směrnice problémy, je taktéž irelevantní⁶⁶ a v každém případě, jak uvedla Komise, bylo Rumunsko jediným členským státem, který v době podání této žaloby nesplnil povinnost sdělit jakákoliv prováděcí opatření⁶⁷.

70. V projednávané věci však existují některé polehčující okolnosti, které mají na uložení paušální částky vliv. Zprv, směrnice 2018/843 prodloužila lhůtu k vytvoření centrálních registrů skutečných majitelů podle článků 30 a 31 směrnice 2015/849, ale nezměnila lhůtu k provedení ostatních povinností podle této směrnice (viz bod 7 tohoto stanoviska). Nevidím jakýkoliv důvod, proč by toto

58 – Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Směrem k lepšímu provádění rámce EU pro boj proti praní peněz a financování terorismu, COM(2019)360 final, 24. července 2019.

59 – Viz poznámka pod čarou č. 30 tohoto stanoviska.

60 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 49).

61 – Viz zejména body odůvodnění A, B a G a bod 1.

62 – Viz sdělení z roku 2011, bod 25 a sdělení z roku 2017, s. 15. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 84).

63 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 51). V rozsudku ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 73) Soudní dvůr obdobný argument předložený Belgií zřejmě nezohlednil.

64 – Viz rozsudek ze dne 18. října 2018, Komise v. Rumunsko (C-301/17, nezveřejněný, EU:C:2018:846, bod 32). Komise má širokou diskreční pravomoc zahájit řízení o nesplnění povinnosti: viz bod 46 tohoto stanoviska.

65 – Viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Derrybrien wind farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 89).

66 – Viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 120).

67 – Je třeba poznamenat, že ve věci Komise v. Irsko (C-550/18) uvedla Komise při jednání, že řízení o nesplnění povinnosti byla zahájena pouze proti Irsku a Rumunsku a že všechny ostatní členské státy sdělily prováděcí opatření ke směrnici 2015/849.

prodloužení nemělo být zohledněno jako polehčující okolnost, jak uvedla Komise. Zadruhé, Rumunsko prokázalo, že v průběhu řízení v dobré víře spolupracovalo s Komisí⁶⁸. Není ani sporu o tom, že Rumunsko nebylo zatím Soudním dvorem potrestáno za porušení povinnosti provést směrnici ve stanovené lhůtě⁶⁹.

71. Co se týče zadruhé doby trvání neplnění povinnosti, Komise uvádí, že tato doba se má počítat od uplynutí lhůty k provedení směrnice 2015/849, zatímco Rumunsko tvrdí, že tato skutečnost se nemá zohlednit a podpůrně by měl být použit den uvedený v odůvodněném stanovisku.

72. Je třeba připomenout, že v judikatuře týkající se placení paušální částky podle čl. 260 odst. 2 SFEU posuzuje Soudní dvůr dobu trvání neplnění povinnosti ode dne vyhlášení prvního rozsudku Soudního dvora podle článku 258 SFEU do dne splnění povinnosti daným členským státem, nebo v případě, že se tak nestane, do dne, kdy Soudní dvůr posuzuje skutkový stav v rámci druhého řízení⁷⁰. Pro účely stanovení výše paušální částky podle čl. 260 odst. 3 SFEU poukazuje projednávaná věc na dva hlavní aspekty.

73. Zprv, pokud jde o konec trvání neplnění povinnosti, tak je sice nesporné, že Rumunsko splnilo své povinnosti dne 21. července 2019, ale je zřejmé nezbytné vyjasnit okamžik, kdy Soudní dvůr posuzuje skutkový stav řízení podle čl. 260 odst. 3 SFEU, zejména v zájmu zachování právní jistoty a odrazujícího účinku paušálních částek. Vzhledem k tomu, že v řízeních podle čl. 260 odst. 3 SFEU může dojít k předložení prováděcích opatření ze strany dotčeného členského státu v různých fázích tohoto řízení, měl by existovat pevný okamžik, aby mohl Soudní dvůr vykonávat svou soudní pravomoc⁷¹. Z mého hlediska se tedy jeví jako vhodné stanovit tento okamžik ke dni posledního jednání ve věci či v případě, kdy se jednání nekoná, ke konci písemné části řízení (konkrétně ke dni, kdy je účastníkům řízení oznámeno, že věc bude rozhodnuta určitým soudním kolegiem), neboť se jedná o poslední možnost, kdy se mohou účastníci řízení vyjádřit ohledně úrovně splnění povinnosti daným členským státem a peněžitých sankcí, které mají být uloženy⁷².

74. Zadruhé, ve vztahu k začátku trvání neplnění povinnosti se mi jako vhodnější jeví datum uplynutí lhůty k provedení stanovené v dané směrnici, než datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku ohledně placení paušální částky, neboť to lépe slouží uskutečnění cíle stanoveného v čl. 260 odst. 3 SFEU, kterým je účinněji přimět členské státy k provedení směrnice ve stanovených lhůtách⁷³. Oproti tomu, jestliže by k možnému uložení paušální částky podle čl. 260 odst. 3 SFEU došlo až po dni stanoveném v odůvodněném stanovisku, mohlo by existovat nebezpečí, že lhůta k provedení podle dané směrnice by neměla bezprostřední účinek do doby, dokud Komise nezahájí řízení proti členskému státu. Je také třeba myslet na to, že na rozdíl od penále, které jsou prostředkem k donucení členského státu k ukončení neplnění povinnosti do budoucna, tak paušální částky se týkají jednání v minulosti a jsou prostředky zajišťující to, aby členské státy neměly za to, že je výhodnější počkat na zahájení řízení předtím, než přijmou opatření k nápravě neplnění povinnosti⁷⁴, k čemuž může skutečně dojít, pokud by se použil den uvedený v odůvodněném stanovisku.

68 – Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Komise v. Belgie (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 60).

69 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 55).

70 – Viz rozsudky ze dne 25. června 2013, Komise v. Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 46) a ze dne 12. listopadu 2019, Komise v. Irsko (Derrybrien wind farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 122).

71 – Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jaraba Colomera ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, EU:C:1999:455, body 56 až 58).

72 – Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Komise v. Itálie (C-496/09, EU:C:2011:740, bod 84). Ve vztahu k placení penále viz také rozsudek ze dne 31. května 2018, Komise v. Itálie (C-251/17, nezveřejněný, EU:C:2018:358, body 64 a 65) a stanovisko generálního advokáta Trstenjaka ve věci Komise v. Německo (C-503/04, EU:C:2007:190, body 62, 63 a 88).

73 – Viz rozsudek ze dne 8. července 2019, Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 – vysokorychlostní sítě) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52).

74 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Komise v. Itálie (C-119/04, EU:C:2006:65, bod 46). Viz také bod 53 tohoto stanoviska.

75. Tento mnou navrhovaný přístup je zřejmě více použitelný na paušální částky než na penále, a to s ohledem na uplynutí lhůty k provedení stanovené v dotčené směrnici za účelem stanovení trvání nesplnění povinnosti ve věci Komise v. Belgie (čl. 260 odst. 3 SFEU – vysokorychlostní síť)⁷⁵. V každém případě, pokud by Soudní dvůr s mým návrhem nesouhlasil, mělo by se k délce doby trvající od uplynutí lhůty k provedení stanovené danou směrnicí přihlídnout při posouzení závažnosti porušení, jak to bylo učiněno v judikatuře týkající se čl. 260 odst. 2 SFEU⁷⁶.

76. V projednávané věci, s ohledem na dobu od uplynutí lhůty k provedení stanovené ve směrnici 2015/849 (26. června 2017) do dne, kdy Rumunsko splnilo svou povinnost (21. července 2019), je doba trvání nesplnění povinnosti přibližně 25 měsíců, což lze považovat za značně dlouhou dobu⁷⁷. Také poznamenávám, že povinnost členského státu přijmout opatření nezbytná k provedení směrnice nelze považovat za nijak zvlášť obtížnou⁷⁸. Nicméně je třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy sdělené v červenci 2019 zajistily, i když opožděně, provedení směrnice 2015/849 v plném rozsahu.

77. A konečně, Rumunsko nepředložilo Soudnímu dvoru jakékoliv důkazy týkající se jeho platební schopnosti.

78. S ohledem na všechny okolnosti této věci tedy navrhuji, aby Soudní dvůr uložil Rumunsku paušální částku ve výši 3 000 000 eur.

VI. Náklady řízení

79. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Protože Komise požaduje náklady řízení a Rumunsko nemělo ve věci úspěch, mělo by Rumunsko nahradit náklady řízení. V souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, podle něhož členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, měly by Belgie, Estonsko, Francie a Polsko nést své vlastní náklady řízení.

VII. Závěr

80. S ohledem na výše uvedené tedy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- (1) konstatoval, že Rumunsko tím, že do 26. června 2017 nepřijalo opatření nezbytná k provedení směrnice 2015/849, či v každém případě tím, že tato opatření nesdělilo, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 67 uvedené směrnice;
- (2) uložil Rumunsku platbu paušální částky ve výši 3 000 000 eur;
- (3) uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení; a
- (4) uložil Belgii, Estonsku, Francii a Polsku, že ponесou vlastní náklady řízení.

75 – Rozsudek ze dne 8. července 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 88).

76 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Irsko (C-374/11, nezveřejněný, EU:C:2012:827, body 38 a 52). Viz také stanovisko generálního advokáta N. Fennelliho ve věci Komise v. Řecko (C-197/98, EU:C:1999:597, bod 43).

77 – Viz rozsudky ze dne 30. května 2013, Komise v. Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, body 57 a 58) (27 měsíců) a ze dne 13. července 2017, Komise v. Španělsko (C-388/16, nezveřejněný, EU:C:2017:548, bod 40) (29 měsíců).

78 – Viz rozsudek ze dne 31. března 2011, Komise v. Řecko (C-407/09, EU:C:2011:196, bod 33).