



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 5. ožujka 2020.¹

Predmet C-549/18

**Europska komisija
protiv**

Rumunjske

„Neispunjenje obveza države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva (EU) 2015/849 – Sprečavanje pranja novca – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom – Financijske sankcije – Plaćanje paušalnog iznosa”

I. Uvod

1. Europska komisija je u ovom predmetu protiv Rumunjske pokrenula postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a zato što ona do 26. lipnja 2017. nije donijela mjere potrebne za prenošenje Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ² ili, u svakom slučaju, zato što nije priopćila te mjere Komisiji.

2. Osim toga, u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, Komisija od Suda zahtijeva da Rumunjskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa, u konačno određenoj visini od 4 536 667,20 eura, zato što je Rumunjska povrijedila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje Direktive 2015/849. Komisija je izvorno zahtijevala i plaćanje novčane kazne u dnevnom iznosu 21 974,40 eura, ali je taj zahtjev povukla tijekom postupka.

3. Posljedično, ovaj predmet Sudu pruža priliku da razvije svoju sudske praksu o primjeni članka 260. stavka 3. UFEU-a utvrđenu u znamenitoj presudi od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)³. Članak 260. stavak 3. UFEU-a važan je instrument uveden Ugovorom iz Lisabona koji omogućuje Komisiji da na temelju članka 258. UFEU-a pokrene postupak zbog povrede pred Sudom iz razloga što država članica „nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom” te da od Suda istodobno zatraži da toj državi članici izrekne financijske sankcije.

1 Izvorni jezik: engleski

2 SL 2015., L 141, str. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Bilo je nekoliko ranijih predmeta koji su se odnosili na članak 260. stavak 3. UFEU-a, ali su povučeni prije nego što je Sud donio presudu. Dva od tih predmeta bili su tema mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441), i mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271), o kojima govorim u svojoj analizi u nastavku.

4. Sud ovaj predmet razmatra usporedno s drugim predmetom, Komisija/Irska (C-550/18), u kojem danas iznosim svoje mišljenje. Oba predmeta otvaraju dva ključna pitanja koja se odnose, kao prvo, na pitanje mora li Komisija obrazložiti svoju odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a i, kao drugo, na izračunavanje paušalnih iznosa na temelju te odredbe. Ovaj predmet također otvara različita pitanja koja se odnose na to predstavljaju li mjere priopćene u tijeku postupka ispunjenje obveza za potrebe članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a.

5. U ovom ću mišljenju utvrditi da Rumunjska nije ispunila svoje obveze iz članka 258. UFEU-a te ću predložiti da joj Sud naloži plaćanje paušalnog iznosa u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.

II. Pravni okvir

6. Članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 propisuje:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom do 26. lipnja 2017. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Kada države članice donose te mjere, one prilikom svoje objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja.”

7. U skladu s člankom 1. točkom 42. Direktive (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU⁴, članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 zamijenjen je sljedećim tekstom:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 26. lipnja 2017.

Države članice primjenjuju članak 12. stavak 3. od 10. srpnja 2020.

Države članice uspostavljaju registre iz članka 30. do 10. siječnja 2020. i registre iz članka 31. do 10. ožujka 2020. te centralizirane automatizirane mehanizme iz članka 32.a do 10. rujna 2020.

[...]

Države članice Komisiji odmah dostavljaju tekst mjera navedenih u ovom stavku.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja određuju države članice.”

III. Predsudski postupak i postupak pred Sudom

8. Budući da joj do 26. lipnja 2017. nisu priopćene nikakve mjere za prenošenje Direktive 2015/849, Komisija je Rumunjskoj poslala pismo opomene od 18. srpnja 2017., nalažući joj da u roku od dva mjeseca od primitka tog pisma poduzme potrebne radnje.

9. Rumunjska je u svojem odgovoru od 19. rujna 2017. obavijestila Komisiju da će mjere za prenošenje donijeti u prosincu 2017.

⁴ SL 2018., L 156, str. 43.

10. Komisija je u obrazloženom mišljenju od 7. prosinca 2017. navela da Rumunjska još uvijek nije priopćila nikakve mjere za prenošenje Direktive 2015/849 te je od nje zatražila da to učini u roku od dva mjeseca od primitka tog obrazloženog mišljenja.

11. Nakon što su odbijeni njezini zahtjevi za produljenje roka za pružanje odgovora na to obrazloženo mišljenje, Rumunjska je dopisom od 8. veljače 2018. podnijela svoj odgovor, navodeći da će zakonodavstvo za prenošenje Direktive 2015/849 donijeti u svibnju 2018.

12. Smatrajući da Rumunjska još uvijek nije prenijela Direktivu 2015/849 niti priopćila ikakve mjere za njezino prenošenje, Komisija je 19. srpnja 2018. odlučila pred Sudom pokrenuti postupak zbog povrede.

13. Komisija je tužbom podnesenom 27. kolovoza 2018. pokrenula ovaj postupak na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, zahtijevajući da Sud:

- kao prvo, utvrdi da Rumunjska, time što do 26. lipnja 2017. nije donijela mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što nije priopćila te mjere, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. te direktive;
- kao drugo, naloži Rumunjskoj plaćanje kazne u iznosu od 21 974,40 eura za svaki dan kašnjenja u ispunjenju obveze priopćavanja mjera potrebnih za osiguravanje prenošenja Direktive 2015/849, s učinkom od dana donošenja presude u ovom predmetu;
- kao treće, naloži Rumunjskoj plaćanje paušalnog iznosa, koji se temelji na dnevnom iznosu od 6016,80 eura, pomnoženom s brojem dana koji proteknu od dana isteka roka za prenošenje predviđenog u direktivi u pitanju do dana na koji Rumunjska ispuni svoje obveze ili, ako ih ne ispuni, do dana na koji Sud donese svoju presudu, pod uvjetom da minimalni paušalni iznos bude veći od 1 887 000 eura; te da
- kao četvrto, naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

14. Rumunjska u svojem odgovoru na tužbu podnesenom 7. studenoga 2018. od Suda zahtijeva da:

- kao prvo, djelomično odbije Komisijinu tužbu uzimajući u obzir da je ta direktiva djelomično prenesena nacionalnim zakonodavstvom na snazi;
- kao drugo, odbije Komisijinu tužbu u dijelu u kojem se njome zahtijeva nametanje financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a; te da
- kao treće i podredno, odbije Komisijin zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i, u svakom slučaju, smanji iznos kazni koje Komisija zahtijeva na visinu koja odražava specifična obilježja povrede i postupanje Rumunjske.

15. Komisija i Rumunjska također su podnijele repliku i odgovor na repliku, 17. prosinca 2018. odnosno 15. veljače 2019.

16. Komisija je dopisom od 28. kolovoza 2019. obavijestila Sud da djelomično povlači svoju tužbu. Nije više zahtijevala izricanje dnevne novčane kazne, jer je taj zahtjev postao bespredmetan nakon što je Rumunjska potpuno prenijela Direktivu 2015/849 nacionalnim zakonodavstvom koje je priopćeno 18. srpnja 2019., a na snagu stupilo 21. srpnja 2019. Smatrajući potonji datum danom na koji je Rumunjska ispunila svoje obveze, Komisija je traženi paušalni iznos odredila u visini od 4 536 667,20 eura. Rumunjska se o tom dopisu očitovala 30. rujna 2019.

17. Odlukama od 6. prosinca 2018. i 7. siječnja 2019., Belgiji, Estoniji, Francuskoj, Irskoj i Poljskoj dopuštena je intervencija u potporu zahtjevima Rumunjske. Irska je 14. veljače 2019. povukla svoj zahtjev za intervenciju u ovom predmetu. Komisija je 11. lipnja 2019. podnijela očitovanja o intervencijskim podnescima Belgije, Estonije, Francuske i Poljske.

18. Dana 10. prosinca 2019. održana je rasprava, na kojoj su Komisija, Estonija i Rumunjska iznijele usmena očitovanja.

IV. Sažetak argumenata stranaka

A. Neispunjenje obveza u smislu članka 258. UFEU-a

19. Komisija ističe da Rumunjska do isteka roka predviđenog u članku 67. Direktive 2015/849 (26. lipnja 2017.) nije donijela mjere potrebne za prenošenje te direktive niti ih je priopćila Komisiji.

20. Komisija dalje navodi da 40 nacionalnih mjera koje su priopćene u listopadu 2018., nakon pokretanja ovog postupka, a koje je Rumunjska spomenula u svojem odgovoru na tužbu (u daljnjem tekstu: priopćene mjere) ne osiguravaju djelomično prenošenje Direktive 2015/849. Te mjere, kojima su prenesene ranije direktive koje su Direktivom 2015/849 stavljene izvan snage⁵, nisu dovoljne za prenošenje Direktive 2015/849, jer između tih direktiva postoje značajne razlike te su Direktivom 2015/849 uvedeni mnogi novi elementi. Niti jedna priopćena mjera ne upućuje na Direktivu 2015/849 – pri čemu ih je 37 doneseno prije donošenja te direktive – te Rumunjska nije dostavila nikakav dokument koji bi objašnjavao odnos između odredbi Direktive 2015/849 i odgovarajućih nacionalnih mjera u skladu njezinom s uvodnom izjavom 67. Kako je Komisija naglasila na raspravi, prilog odgovoru na tužbu ne treba smatrati propisnom dostavom takvog dokumenta s objašnjenjima⁶.

21. Rumunjska navodi da je, kako bi osigurala cjelovito prenošenje Direktive 2015/849, nastojala osigurati pravovremeno donošenje nacionalnog zakonodavstva kojim bi se odredbe te direktive okupile u jedinstven akt, ali su unutarnji postupci prekoračili propisane rokove.

22. Rumunjska tvrdi da nije potpuno povrijedila svoju obvezu prenošenja Direktive 2015/849, jer su priopćenim mjerama prenesene ranije direktive koje su stavljene izvan snage Direktivom 2015/849 te je njima stoga, u dijelu u kojem su odredbe tih direktiva uključene u Direktivu 2015/849, osigurano djelomično prenošenje te direktive. Činjenica da se u tim mjerama ne upućuje na Direktivu 2015/849 ne znači da one nisu mjere za prenošenje, jer omogućuju ostvarenje ciljeva koji se žele postići Direktivom 2015/849. Rumunjska je u prilogu svojem odgovoru na tužbu pružila informacije o odnosu između tih mjera i Direktive 2015/849.

⁵ To jest direktive 2005/60 i 2006/70; vidjeti točku 1. ovog mišljenja.

⁶ Komisija upućuje na presudu od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 99.).

B. Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

23. Komisija ističe, na temelju svoje Komunikacije o provedbi članka 260. stavka 3. UFEU-a⁷, da je neispunjenje obveze priopćavanja mjera za prenošenje u skladu s člankom 67. Direktive 2015/849 od strane Rumunjske obuhvaćeno područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a. Kako je navedeno u kasnijoj komunikaciji⁸, Komisijina prilagođena praksa sustavnog zahtijevanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne primjenjiva je na ovaj predmet.

24. Komisija tvrdi da njezina odluka da sustavno zahtijeva izricanje financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne čini povredu izvršavanja njezine diskrecijske ovlasti. Članak 260. stavak 3. UFEU-a daje joj široke diskrecijske ovlasti, usporedive s diskrecijskom ovlasti pokretanja postupka na temelju članka 258. UFEU-a⁹. Ona stoga ne mora konkretno obrazložiti zašto je odlučila upotrijebiti članak 260. stavak 3. UFEU-a. Također navodi da su kašnjenja u prenošenju direktive dovoljno ozbiljna da opravdaju nalažanje plaćanja paušalnih iznosa.

25. Kada je riječ o određivanju financijskih sankcija, Komisija navodi da metoda izračunavanja tih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a treba biti ista kao metoda izračunavanja tih sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a¹⁰. S obzirom na to, Komisija predlaže da se naloži plaćanje paušalnog iznosa od 4 536 667,20 eura, koji bi stupio na snagu na datum donošenja presude Suda. Taj se iznos temelji na dnevnom iznosu od 6016,80 eura, pomnoženom s brojem dana (754) tijekom kojih je povreda trajala¹¹, a koji obuhvaćaju razdoblje od idućeg dana nakon isteka roka za prenošenje, utvrđenog u Direktivi 2015/849 (27. srpnja 2017.), do dana prije dana okončanja povrede (20. srpnja 2019.), uzimajući u obzir da je Rumunjska Direktivu 2015/849 u cijelosti prenijela 21. srpnja 2019.¹². Komisija naglašava da je trajanje povrede važan element u određivanju odgovarajuće kazne te da ga treba računati od datuma isteka roka za prenošenje jer povreda obveze priopćavanja počinje na taj datum, a ne na datum isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju¹³.

26. Nadalje, Komisija je u izračunavanju dnevnog iznosa od 6016,80 eura za paušalni iznos, koji se temelji na standardnom paušalu pomnoženom s koeficijentom težine prekršaja i faktorom „n”¹⁴, predložila koeficijent težine povrede na 8, na ljestvici od 1 do 20. To se temelji na utvrđenim parametrima u pogledu, kao prvo, važnosti Direktive 2015/849 kao ključnog instrumenta za osiguravanje djelotvorne zaštite europskog financijskog tržišta od prijetnji koje predstavljaju pranje novca i financiranje terorizma te, kao drugo, učinaka na javne i privatne interese koji su nastali kao posljedica utjecaja koji je propust Rumunjske da prenese tu direktivu imao na europsko financijsko tržište, ulagatelje i građane. Ona ujedno produljenje roka za prenošenje predviđeno Direktivom 2018/843 za uspostavu središnjih registara u skladu s člancima 30. i 31. Direktive 2015/849 smatra olakotnom okolnosti, ističući da rok za prenošenje ostalih obveza iz Direktive 2015/849 ostaje nepromijenjen.

7 Komunikacija Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.), osobito točke 7., 19. i 21.

8 Komunikacija Komisije, Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata (SL 2017., C 18, str. 10.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2017.), osobito str. 15. i 16.

9 Komunikacija iz 2011., osobito točke 16. i 17.

10 Komunikacija iz 2011., osobito točke 23. i 28.; Komunikacija iz 2017., str. 15.

11 Komunikacija iz 2011., t. 28. (gdje se upućuje na Komunikaciju Komisije – primjena članka 228. Ugovora o EZ-u (SL 2007., C 126, str. 15.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.), t. 19. do 24.)

12 Vidjeti točku 16. ovog mišljenja. Komisija je predložila i dnevnu novčanu kaznu, ali je povukla taj zahtjev. Njezino izračunavanje stoga neću dalje razmatrati.

13 Komisija osobito upućuje na presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 88.).

14 Vidjeti Komunikaciju iz 2005., osobito točku 24. Komisija se oslanja na brojke iz svoje Komunikacije o ažuriranju podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede propisa (C(2017) 8720 *final*) (SL 2017., C 431, str. 3.).

27. Rumunjska, uz potporu Belgije, Estonije i Francuske, tvrdi da članak 260. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv jer je Direktiva 2015/849 djelomično prenesena u rumunjsko pravo. Podredno, financijske sankcije koje je Komisija predložila moraju se prilagoditi okolnostima ovog slučaja.

28. Kada je riječ o izricanju financijskih sankcija, Rumunjska, uz potporu Belgije, Estonije, Francuske i Poljske, navodi da je Komisijina sustavna praksa zahtijevanja financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a pogrešna. Komisija mora obrazložiti, s obzirom na činjenične i pravne okolnosti svakog slučaja, zašto je odlučila upotrijebiti članak 260. stavak 3. UFEU-a. Uzimajući u obzir okolnosti ovog predmeta – uključujući, među ostalim, izrazito kratak pretdsudski postupak, složenost Direktive 2015/849, napore Rumunjske u pogledu suradnje i činjenicu da je ona Direktivu 2015/849 djelomično prenijela – te činjenicu da Komisija nije obrazložila zašto je odlučila zahtijevati financijske sankcije, te sankcije nisu opravdane.

29. Rumunjska dalje navodi da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa neopravdano i neproporcionalno. Kako je utvrđeno u sudskoj praksi o članku 260. stavku 2. UFEU-a¹⁵, plaćanje paušalnog iznosa nalaže se u iznimnim situacijama, a ne automatski. On ujedno prekoračuje ono što je nužno da bi se Rumunjsku navelo da poštuje svoje obveze, osobito uzimajući u obzir da je ona ispunila svoje obveze, da je utjecaj na javne i privatne interese preuveličan te da Sud Rumunjsku nikada nije osudio zbog toga što nije pravovremeno prenijela direktivu. Kako je Rumunjska naglasila na raspravi, a Francuska istaknula u svojim očitovanjima, ako država članica svoje obveze ispuni tijekom postupka, paušalni iznos nije opravdan jer ne doprinosi ostvarenju ciljeva članka 260. stavka 3. UFEU-a da se potakne prenošenje direktiva i olakša izricanje financijskih sankcija¹⁶.

30. Kada je riječ o određivanju financijskih sankcija, Rumunjska, uz potporu Belgije, Francuske i Poljske, navodi da metoda za izračunavanje a sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a ne treba biti ista kao metoda za izračunavanje sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a te da kriterije treba prilagoditi vrsti povrede o kojoj se govori u članku 260. stavku 3. UFEU-a. Rumunjska smatra da je koeficijent težine povrede u ovom predmetu pretjeran s obzirom na to da se odnosi na djelomično prenošenje te da je Rumunjska surađivala tijekom čitavog postupka. Jednako tako, neprikladno je uzeti u obzir trajanje povrede u skladu s člankom 260. stavka 3. UFEU-a te se, podredno, treba upotrijebiti datum koji je određen u obrazloženom mišljenju jer Sud upravo tada ocjenjuje je li država članica ispunila obveze¹⁷. Stoga, ako Sud naloži plaćanje paušalnog iznosa, on treba biti znatno smanjen i usto odražavati okolnosti ovog slučaja i postupanje Rumunjske.

V. Analiza

A. Neispunjenje obveza u skladu s člankom 258. UFEU-a

31. Valja podsjetiti da, u postupku u skladu s člankom 258. UFEU-a, priopćenje država članica, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a, mora sadržavati dovoljno jasne i precizne informacije u vezi sa sadržajem nacionalnih normi kojima se prenosi direktiva. Dakle, takvo priopćavanje, uz koje se može priložiti korelacijska tablica, mora nedvosmisleno naznačivati zakone i druge propise za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nalaže direktiva u pitanju. Povreda te obveze države članice, bilo potpunim ili djelomičnim nepružanjem informacija ili pružanjem nedovoljno jasnih i preciznih informacija, sama po sebi može opravdati pokretanje postupka na temelju članka 258. UFEU-a¹⁸.

15 Rumunjska osobito upućuje na presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 62., 63. i 69.).

16 Rumunjska upućuje na presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.).

17 Rumunjska osobito upućuje na presudu od 6. listopada 2009., Komisija/Španjolska (C-562/07, EU:C:2009:614, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

18 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.).

32. Konkretno, Sud je utvrdio da država članica, iako se direktiva može prenijeti domaćim pravilima koja su već na snazi, nije oslobođena formalne obveze priopćavanja, čak i ako je ta država članica ta pravila već priopćila u kontekstu prenošenja prethodnih direktiva¹⁹. Osim toga, ako direktiva predviđa da mjere kojima se prenosi moraju sadržavati upućivanje na nju ili da se na nju mora tako upućivati prilikom njihove službene objave, potrebno je donijeti posebne mjere za prenošenje²⁰.

33. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da se, u postupku na temelju članka 258. UFEU-a, na pitanje je li država članica propustila ispuniti svoje obveze odgovara s obzirom na situaciju koja u državi članici prevladava na kraju roka određenog u obrazloženom mišljenju te Sud ne može uzeti u obzir nikakve kasnije promjene²¹.

34. U ovom predmetu Rumunjska priznaje da nije donijela mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 te da nije te mjere priopćila do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, to jest 8. veljače 2018.²². Nesporno je da su takve mjere donesene i priopćene nakon tog datuma (vidjeti točku 16. ovog mišljenja) te da ih se stoga ne može uzeti u obzir.

35. Kada je riječ o priopćenim mjerama koje su u Rumunjskoj bile na snazi u vrijeme isteka roka za prenošenje (26. lipnja 2017.), nisu mi uvjerljivi argumenti koje je Rumunjska iznijela pred Sudom, a prema kojima je te mjere moguće uzeti u obzir u ocjeni neispunjavanja obveza u ovom slučaju. Budući da članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 nalaže državama članicama da osiguraju da mjere za prenošenje te direktive sadržavaju upućivanje na nju ili da takvo upućivanje bude navedeno u njihovoj službenoj objavi (vidjeti točke 6. i 7. ovog mišljenja), Rumunjska mora donijeti posebne mjere za prenošenje. Rumunjska ne tvrdi da priopćene mjere ispunjavaju taj uvjet. U svakom slučaju, Rumunjska ne osporava da te mjere nisu u potpunosti prenijele Direktivu 2015/849 te da su priopćene u listopadu 2018., to jest nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2015/849 i roka određenog u obrazloženom mišljenju²³. Tomu ću se kasnije vratiti u svojoj analizi (vidjeti točku 68. ovog mišljenja).

36. Stoga predlažem da Sud utvrdi da Rumunjska, time što nije u propisanom roku donijela sve mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što te mjere nije priopćila, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. te direktive.

B. Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

37. Središnja pitanja u ovom predmetu odnose se, kao prvo, na Komisijino opravdanje odluke da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a i, kao drugo, na proporcionalnost paušalnog iznosa, što pak otvara neka općenita pitanja u pogledu, osobito, metode za izračunavanje paušalnih iznosa i primjenjivosti sudske prakse o članku 260. stavka 2. UFEU-a. Stranke se ne slažu ni oko toga je li članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjiv na ovaj predmet, to jest proširuje li se na djelomičan propust države članice da priopći mjere za prenošenje.

19 Vidjeti presudu od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, t. 108. i 109.).

20 Vidjeti presudu od 4. listopada 2018., Komisija/Španjolska (C-599/17, neobjavljena, EU:C:2018:813, t. 21.).

21 Vidjeti presudu od 18. listopada 2018., Komisija/Rumunjska (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, t. 42.).

22 Referentni datum u ovom slučaju je dva mjeseca od kada je Rumunjska primila obrazloženo mišljenje (vidjeti točku 10. ovog mišljenja), a to je bio 8. prosinca 2017.

23 Osobito vidjeti presudu od 30. studenoga 2006., Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, t. 25.) (u kojoj je utvrđeno da država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja time što je mjere za prenošenje priložila odgovoru na tužbu te ih tako dostavila nakon datuma određenog u obrazloženom mišljenju).

38. Budući da je presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)²⁴ posebno relevantna za ta pitanja, potrebno je, kao prvo, iznijeti određena uvodna zapažanja u pogledu te presude (odjeljak 1.) prije razmatranja Komisijine diskrecijske ovlasti da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, izračunavanja financijskih sankcija na temelju te odredbe i nalaganja plaćanja paušalnog iznosa u ovom slučaju (odjeljci 2., 3. i 4.).

1. Presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)

39. Treba imati na umu da se presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)²⁵ uglavnom odnosila na materijalno područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i izračunavanje novčanih sankcija na temelju te odredbe. Osobito, Sud je utvrdio da izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje” iz članka 260. stavka 3. UFEU-a znači da su „države članice dužne [...] za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, ovisno o slučaju uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici naloži financijska sankcija predviđena u toj odredbi, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice [...]”²⁶.

40. Sud je također utvrdio da je izricanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a opravdano samo ako povreda traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice te da sudsku praksu koja se odnosi na članak 260. stavak 2. UFEU-a treba analogijom primijeniti na članak 260. stavak 3. UFEU-a, s obzirom na to da novčane kazne na temelju tih dviju odredaba slijede isti cilj. Uzimajući u obzir svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu i kriterije iz sudske prakse o članku 260. stavku 2. UFEU-a, Sud je Belgiji izrekao dnevnu novčanu kaznu od 5000 eura zato što za jednu od svojih regija nije donijela niti priopćila mjere za prenošenje triju članaka direktive u pitanju²⁷.

41. S obzirom na to, treba istaknuti da je Sud u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) materijalno područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a protumačio na način da obuhvaća situaciju u kojoj država članica nije priopćila mjere kojima je direktiva u pitanju nepotpuno (djelomično) prenesena²⁸. Također, Sud je i za izračunavanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a i za izračunavanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a upotrijebio istu metodu, stavljajući naglasak na svoju diskrecijsku ovlast i cilj koji se tom vrstom kazne želi postići. Tomu ću se kasnije vratiti u svojoj analizi (vidjeti točke 52., 53. i 59. ovog mišljenja).

²⁴ C-543/17, EU:C:2019:573

²⁵ C-543/17, EU:C:2019:573

²⁶ Presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 59.)

²⁷ Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, osobito točke 60., 61. i 80. do 89.).

²⁸ Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573). Usporediti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, osobito točke 58. do 81.) (gdje se predlaže restriktivan pristup) s mišljenjem nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 114. do 145.), i mojim mišljenjem u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 41. do 71.) (gdje se predlaže širi pristup).

42. Iz presude Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)²⁹ proizlazi da nije moguće prihvatiti navod Rumunjske koji podupiru Belgija, Estonija i Francuska, a prema kojem članak 260. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv zato što je Rumunjska djelomično prenijela Direktivu 2015/849. Članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjiv je na ovaj postupak³⁰ jer je Komisija dokazala da Rumunjska nije u potpunosti ispunila svoju obvezu priopćavanja. Naime, mjera za prenošenje očito nije bilo dok Rumunjska 21. srpnja 2019. nije potpuno prenijela Direktivu 2015/849, a postojeće nacionalne mjere nisu bile dovoljne (vidjeti točke 34. i 35. ovog mišljenja).

2. Komisijina diskrecijska ovlast na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

43. Rumunjska u ovom predmetu u bitnome tvrdi, uz potporu Belgije, Estonije, Francuske i Poljske, da izricanje financijskih sankcija nije opravdano jer Komisija nije obrazložila, s obzirom na konkretne okolnosti slučaja, odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a.

44. Slažem se s Komisijom da ne mora obrazložiti svoju odluku da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a³¹. Moji razlozi za donošenje takvog zaključka su sljedeći.

45. Kao prvo, treba podsjetiti da članak 260. stavak 3. UFEU-a dopušta Komisiji da pokrene postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što država članica „nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom” i od Suda u istom postupku zahtijeva da toj državi članici izrekne financijske sankcije. Ovdje izricanje financijskih sankcija više ne zahtijeva dugačak postupak koji uključuje prvu presudu Suda kojom se utvrđuje povreda članka 258. UFEU-a te potom drugu presudu Suda kojom se državi članici zbog nepoštovanja prve presude izriču financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a. Dva su postupka zapravo „udružena u jedan”.

46. Posljedično, treba smatrati da je mogućnost koja je Komisiji dana da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a povezana s Komisijinom širokom diskrecijskom ovlasti pokretanja postupaka na temelju članka 258. UFEU-a koja je priznata u sudskoj praksi³². Kako je Sud utvrdio, Komisija „ne mora opravdati svoju odluku niti će dopuštenost tužbe ovisiti o okolnostima koje određuju njezin izbor. [...] Sud samo mora osigurati da se pokrenuti postupak načelno može upotrijebiti u odnosu na navodnu povredu”³³. Smatram da isto treba vrijediti za Komisijinu odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a.

47. U tom pogledu, iz teksta članka 260. stavka 3. UFEU-a („može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu”), u usporedbi s tekстом članka 260. stavka 2. UFEU-a („određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne”), moguće je zaključiti da je Komisiji dodijeljena diskrecijska ovlast da odluči hoće li u postupku na temelju članka 258. UFEU-a zahtijevati financijske sankcije u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a te da nije obvezna to učiniti³⁴. Međutim, u tom tekstu nema ničega što bi sugeriralo da Komisija mora opravdati svoju odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a ako to nije obvezna učiniti na temelju članka 258. UFEU-a, s obzirom na to da kontekst u kojem se nalazi članak 260. stavak 3. UFEU-a obuhvaća postupak na temelju članka 258. UFEU-a³⁵.

29 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573)

30 Trebao bih istaknuti da je neupitno da je Direktiva 2015/849 donesena na temelju zakonodavnog postupka, to jest, redovnog zakonodavnog postupka u skladu s njezinom pravnom osnovom, člankom 114. UFEU-a.

31 Treba istaknuti da je nezavisni odvjetnik M. Wathelet u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 104. do 113.) zauzeo slično stajalište.

32 Vidjeti presudu od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (C-552/15, EU:C:2017:698, t. 34.).

33 Presuda od 26. lipnja 2001., Komisija/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, t. 17.)

34 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 68. i tamo sadržana upućivanja).

35 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 57.).

48. U svakom slučaju, Komisijina odluka da zahtijeva izricanje financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora se obrazložiti u dijelu u kojem sadržava pojedinačni izračun traženih financijskih sankcija s obzirom na okolnosti slučaja. Komisijino obrazloženje u pogledu primjene kriterija koje je upotrijebila za određivanje iznosa traženih financijskih sankcija mora biti dovoljno da državi članici omogući razumijevanje i pobijanje Komisijina izračuna tih financijskih sankcija, kao u ovom predmetu.

49. S obzirom na navedeno, smatram da Komisija ne mora obrazložiti odluku o upotrebi članka 260. stavka 3. UFEU-a.

3. Izračunavanje financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

50. Vodeći se time da je Komisijina odluka da zahtijeva financijske sankcije u ovom predmetu u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, okrećem se izračunavanju financijskih sankcija na temelju te odredbe.

51. Kao prvo, kako sam predložio u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit)³⁶, Komisija mora moći i za izračunavanje financijskih sankcija koje predlaže na temelju stavka 2. članka 260. UFEU-a i za izračunavanje financijskih sankcija koje predlaže na temelju stavka 2. tog članka upotrijebiti istu metodu jer su te sankcije iste, ciljevi tih odredbi su slični te to promiče dosljednost i državama članicama pruža mogućnost predviđanja. U tom pogledu, činjenica da članak 260. stavak 2. UFEU-a sankcionira „dvostruku povredu” prava Unije i nepostupanje u skladu s presudom donesenom na temelju članka 258. UFEU-a, dok članak 260. stavak 3. UFEU-a sankcionira jednu povredu prava Unije (neispunjenje obveze priopćavanja), ne umanjuje, prema mojemu mišljenju, činjenicu da se obje odredbe odnose na povrede ukorijenjene u primarnom pravu Unije (vidjeti točku 31. ovog mišljenja).

52. U svakom slučaju, Komisijini prijedlozi u pogledu izricanja financijskih sankcija ni njezina metoda izračuna na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne obvezuju sud³⁷. Kako je Sud utvrdio u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)³⁸, Sud je dužan, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti kao i na razinu navođenja i odvratanja koja mu se čini potrebnom, odlučiti o prikladnim financijskim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije. Sud je dalje utvrdio, u kontekstu članka 260. stavka 2. UFEU-a, da Komisijini prijedlozi i smjernice iz njezinih komunikacija ne obvezuju Sud; oni samo čine korisnu referentnu točku te osiguravaju da je pokrenuti postupak transparentan, predvidljiv i dosljedan pravnoj sigurnosti³⁹.

53. Stoga se može smatrati da iz presude Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)⁴⁰ proizlazi da sudsku praksu o članku 260. stavku 2. UFEU-a treba po analogiji primijeniti na članak 260. stavak 3. UFEU-a jer se financijskim sankcijama na temelju obiju odredbi nastoje postići isti ciljevi: izricanje novčane kazne posebno je prikladno za to da se državu članicu navede da što je prije moguće okonča povredu obveza koja bi se bez takve mjere nastavila, dok se nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više temelji na ocjeni učinaka koje neispunjenje obveza od strane dotične države članice ima na javne i privatne interese.

36 C-569/17, EU:C:2019:271, t. 73. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 146. do 160.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, t. 96.).

37 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 74.).

38 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 78.) (gdje se po analogiji upućuje na presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 86. i navedenu sudsku praksu)).

39 Vidjeti, pogledu paušalnih iznosa, presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-279/11, neobjavljena, EU:C:2012:834, t. 77.). Vidjeti također o novčanin kaznama presudu od 4. srpnja 2018., Komisija/Slovačka (C-626/16, EU:C:2018:525, t. 83.).

40 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 61.) (gdje se po analogiji upućuje na presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 81.)). Također vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

54. Osim toga, Sud je u sudskoj praksi o članku 260. stavku 2. UFEU-a, počevši sa znamenitom presudom od 12. srpnja 2005. u predmetu Komisija/Francuska⁴¹, utvrdio da može izreći i novčanu kaznu i paušalni iznos⁴² te da može izreći financijsku sankciju koju Komisija nije predložila zbog toga što se „primjerenost izricanja financijske sankcije i odabira sankcije koja najbolje odgovara okolnostima predmeta mogu odrediti samo s obzirom na utvrđenja Suda u presudi koju će donijeti na temelju članka [260. stavka 2. UFEU-a] te stoga ne spadaju u političku sferu”⁴³. Stoga se postavlja pitanje je li sudska praksa Suda o članku 260. stavku 2. UFEU-a po analogiji primjenjiva na članak 260. stavak 3. UFEU-a u pogledu diskrecijske ovlasti Suda da naloži plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne ili financijske sankcije koju Komisija nije predložila.

55. U vezi s time treba istaknuti da, u usporedbi s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a („Utvrđi li Sud da država članica nije postupila sukladno njegovoj presudi, može joj odrediti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.”), članak 260. stavak 3. UFEU-a predviđa da Sud ne može naložiti plaćanje financijskih sankcija koje premašuju iznos koji je Komisija odredila („Ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija.”).

56. Istina, kako su Estonija, Rumunjska i Komisija navele na raspravi, to ograničenje iz članka 260. stavka 3. UFEU-a može se tumačiti na način da diskrecijsku ovlast Suda sužava ne samo u pogledu iznosa, nego i u pogledu izbora financijske sankcije koja će se izreći, tako da Sud ne može naložiti plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne ako Komisija to nije zatražila niti može izreći financijsku sankciju drukčiju od one koju je Komisija predložila⁴⁴.

57. Unatoč tomu, smatram, kako sam naveo u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit)⁴⁵, da Sud na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a može odrediti plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne ili financijske sankcije koju Komisija nije predložila, do gornje granice predviđene tom odredbom. Osobito, treba istaknuti da se u tekstu članka 260. stavka 3. UFEU-a govori o iznosu, a ne o odabiru financijske sankcije koja će se izreći. Iz tog se teksta može zaključiti da Sud ne može izreći financijsku sankciju višeg iznosa od onog koji je Komisija predložila. Međutim, smatram da taj tekst ne treba tumačiti na način da Sudu oduzima njegovu diskrecijsku ovlast određivanja prikladne financijske sankcije u svim situacijama. Stoga, ovisno o okolnostima, Sud može izreći financijsku sankciju koju Komisija nije predložila, ili i paušalni iznos i novčanu kaznu, u istom ili nižem iznosu od onog koji je „odredila Komisija”, a koji ne mora biti ukupan iznos čije će se plaćanje u konačnici naložiti dotičnoj državi članici.

58. Osim toga, takvo je tumačenje u skladu s ciljevima članka 260. stavka 3. UFEU-a, u smislu da uzima u obzir svrhu postojanja različitih financijskih sankcija u Ugovorima. Kako je istaknuto u točki 40. ovog mišljenja, ako država članica svoju obvezu priopćavanja ispuni tijekom postupka te stoga prije nego što Sud ispita činjenice, novčana kazna ne može se izreći. Međutim, plaćanje paušalnog iznosa i dalje je moguće naložiti kako bi se reagiralo na utjecaj te povrede na javne i privatne interese te odvratio od njezina ponovnog počinjenja. Doista, takva situacija objašnjava Komisijinu prilagođenu praksu prema kojoj općenito zahtijeva paušalni iznos i novčanu kaznu u predmetima pokrenutima na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a (vidjeti točku 23. ovog mišljenja),

41 C-304/02, EU:C:2005:444

42 Vidjeti presude od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 80. do 86.), i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetrolektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 112.).

43 Presuda od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 90.). Vidjeti također presudu od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka (C-503/04, EU:C:2007:432, t. 22.).

44 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 155.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, t. 97. do 100.).

45 C-569/17, EU:C:2019:271, t. 76. do 78.

kako ova tužba ilustrira. Unatoč tomu, ako Komisija predloži samo jednu vrstu sankcije, diskrecijska ovlast Suda da izrekne drukčiju sankciju ili, po potrebi, naloži plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne, uz primjenu gornje granice predviđene člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, osigurava da ta odredba ne izgubi koristan učinak.

59. Treba dodati da je Sud u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)⁴⁶, iako se čini da Sud u njemu nije zauzeo izričito stajalište o tom pitanju, naglasio diskrecijsku ovlast Suda u pogledu izricanja financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a⁴⁷ te osobito činjenicu da postupak na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a omogućuje Sudu da izvršava svoju „sudsku funkciju” pri određivanju financijske sankcije za koju „smatra da je najprimjerenija s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja”⁴⁸.

4. Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u ovom predmetu

60. S obzirom na sudsku praksu o članku 260. stavku 2. UFEU-a⁴⁹, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i utvrđivanje visine tog iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a u svakom pojedinom slučaju temelje se na svim relevantnim čimbenicima koji se odnose na karakteristike utvrđene povrede i na ponašanje dotične države članice. Sud pri izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti odlučuje hoće li naložiti plaćanje paušalnog iznosa te, ako odluči to učiniti, određuje iznos koji je prikladan okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi. Neki od relevantnih čimbenika u tom pogledu su težina povrede, nezino trajanje i sposobnost plaćanja države članice o kojoj je riječ.

61. Iz te sudske prakse također proizlazi da se paušalni iznos temelji na ocjeni posljedica koje neizvršenje obveza države članice o kojoj je riječ ima na javne i privatne interese, posebice kad je povreda dulje trajala⁵⁰. Plaćanje paušalnog iznosa ne može se automatski naložiti, jer Sud ima široku diskrecijsku ovlast odlučiti je li potrebno izreći takvu sankciju⁵¹.

62. S obzirom na to, treba istaknuti da Sud na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ima znatnu diskrecijsku ovlast naložiti plaćanje paušalnog iznosa, ako je to prikladno, na temelju okolnosti slučaja i ponašanja dotične države članice kako bi se reagiralo na učinke neispunjenja obveze priopćavanja koju ima država članica na javne i privatne interese. Činjenica da je Sud smatrao prikladnim naložiti plaćanje paušalnog iznosa u kontekstu članka 260. stavka 2. UFEU-a „posebice kad je povreda dulje trajala”, kako je navedeno u točki 61. ovog mišljenja, ne znači da Sud plaćanje takvog iznosa ne može po potrebi naložiti u drugim situacijama, kako bi spriječio ponavljanje sličnih povreda prava Unije.

63. Također, s obzirom na različite ciljeve koji se žele postići novčanim kaznama odnosno paušalnim iznosima (vidjeti točku 53. ovog mišljenja), jasno je da, dok se plaćanje novčane kazne, koja u biti služi kao sredstvo prisile u odnosu na tekuću povredu, nalaže samo ako povreda još traje, u pogledu nalaganja plaćanja paušalnog iznosa ne postoji zahtjev da se zauzme isti pristup⁵². Stoga, protivno tvrdnjama Francuske i Rumunjske, činjenica da je država članica svoje obveze ispunila tijekom postupka ne lišava paušalni iznos njegove svrhe.

46 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, osobito točke 81. i 83.).

47 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, osobito točke 78., 83., 84., 89. i 92.).

48 Presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 58.)

49 Vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 113. i 114.).

50 Vidjeti presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 72.).

51 Vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 63.).

52 Vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 19., 20., 44., 45., 56. do 58.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka u predmetu Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:320, t. 80.).

64. U ovom predmetu treba smatrati da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa prikladno kao mjera odvratanja. Ukupan iznos koji je Komisija predložila (4 536 667,20 eura) može se smanjiti (na 4 011 038,72 eura) ako se primijene Komisijine ažurirane brojke⁵³ te možda još i više ako se određeni čimbenici uzmu u obzir. Posljedično, s obzirom na sve okolnosti ovog predmeta, predlažem da Sud Rumunjskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa od 3 000 000 eura⁵⁴.

65. Kao prvo, kada je riječ o težini povrede, Sud je u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)⁵⁵, u kontekstu izricanja novčane kazne na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, utvrdio da obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji čine „bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu”. Čini mi se da je to primjenjivo na ovaj predmet koji uključuje nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.

66. Osim toga, ako Sud u ovom predmetu uzme u obzir kriterije koje je Komisija donijela za izračunavanje paušalnog iznosa, ne čini se da je Komisijina ocjena težine povrede posljedica kakve pogreške, uzimajući u obzir važnost povrijeđenih odredbi prava Unije i učinke na javne i privatne interese. Treba istaknuti da je Direktiva 2015/849 ključan pravni instrument u sprečavanju korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma⁵⁶. Smještena u kontekst uspostave učinkovite i istinske sigurnosne unije⁵⁷, ta se direktiva nastavlja na prethodne direktive i međunarodne aktivnosti u tom području kako bi osnažila pravni okvir za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma u Uniji⁵⁸. Slično utvrđenju Suda u pogledu ostalih direktiva o unutarnjem tržištu⁵⁹, može se smatrati da činjenica da Rumunjska nije donijela ni priopćila mjere za prenošenje utječe na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta te da stoga ima određenu težinu⁶⁰.

67. Učinke na javne i privatne interese koje je imala činjenica da Rumunjska nije prenijela Direktivu 2015/849 također je moguće smatrati značajnima, s obzirom na to da, kako je Komisija navela, ta činjenica predstavlja opasnost za integritet i funkcioniranje financijskog sustava Unije, tako što ga izlaže pranju novca i financiranju terorizma te utječe na ulagatelje i građane. To ilustrira, primjerice, Rezolucija Europskog parlamenta od 19. rujna 2019. o stanju provedbe zakonodavstva Unije o sprečavanju pranja novca⁶¹, kojom je, među ostalim, pozdravljeno Komisijino pokretanje postupaka zbog povrede protiv država članica koje nisu prenijele Direktivu 2015/849 te su te države pozvane da to učine što je prije moguće.

53 Vidjeti Komunikaciju Komisije – Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede propisa (SL 2019., C 309, str. 1.). Minimalni paušalni iznos smanjuje se na 1 651 000 eura. U tom pogledu, izračun paušalnog iznosa, prema formuli spomenutoj u točkama 25. i 26. ovog mišljenja, izgledao bi ovako: dnevni iznos od 5319,68 eura (1039 × 8 × 0,64) × 754 dana. S obzirom na to, ukupan paušalni iznos koji Komisija traži iznosio bi tako 4 011 038,72 eura.

54 Valja istaknuti da iznos koji predlažem odgovara određenim paušalnim iznosima čije je plaćanje na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a naloženo zbog nepotpunog prenošenja direktive. Vidjeti presude od 31. ožujka 2011., Komisija/Grčka (C-407/09, EU:C:2011:196, t. 33. do 44.) (3 milijuna eura), i od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 43. do 60.) (3 milijuna eura). Usporediti te iznose s onima čije je plaćanje naloženo u presudi od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 65. do 88.) (10 milijuna eura) (gdje su istaknute, osobito, ranije povrede u dotičnom području).

55 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 85.)

56 Vidjeti Direktivu 2018/843, osobito njezinu uvodnu izjavu 1.; Direktivu 2015/849, osobito njezin članak 1. stavak 1. i uvodne izjave 1. do 3. i 64.

57 Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, Dvadeseto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM(2019)552 *final*, 30. listopada 2019., str. 10. do 12.

58 Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Prema boljoj provedbi EU-ova okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma, COM(2019)360 *final*, 24. srpnja 2019.

59 Vidjeti bilješku 30 ovog mišljenja.

60 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 49.).

61 Osobito vidjeti uvodne izjave A, B, G i točku 1.

68. Nadalje, u ovom je predmetu prikladno uzeti u obzir sljedeće čimbenike. Osobito, iako prilikom određivanja težine povrede obveze priopćavanja treba, kako je Komisija navela, voditi računa o opsegu prenošenja⁶², potrebno je naglasiti da se ovaj predmet odnosi na potpuno nepriopćavanje mjera za prenošenje. U vezi s time, nije mi uvjerljiva tvrdnja Rumunjske da je mjerama koje su priopćene u listopadu 2018. Direktiva 2015/849 djelomično prenesena te da one omogućuju načelno ostvarenje ciljeva te direktive, jer je Sud odbijao slične argumente zbog toga što te mjere nisu ispunjavale zahtjeve dotične direktive; u suprotnom ne bi utvrdio da je država članica povrijedila svoju obvezu prenošenja⁶³.

69. Osim toga, nisam uvjeren da određene okolnosti koje je Rumunjska istaknula treba uzeti u obzir. Kada je riječ o navodnom kratkom trajanju preudskog postupka, Komisija je Rumunjskoj nedvojbeno dala razuman rok za odgovor na pismo opomene i obrazloženo mišljenje te za pripremu svoje obrane u skladu sa sudskom praksom Suda⁶⁴, s obzirom na to da je Rumunjska imala dva mjeseca za odgovor na pismo opomene i obrazloženo mišljenje te da je od isteka roka za prenošenje Direktive 2015/849 (26. lipnja 2017.) proteklo više od jedne godine prije nego što je Komisija pokrenula ovaj postupak (27. kolovoza 2018.). Isticanje poteškoća povezanih sa složenosti provedbe Direktive 2015/849 nije moguće prihvatiti jer se država članica ne može braniti pozivanjem na prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije⁶⁵. Treba dodati da je jednako irelevantna i činjenica da su druge države članice možda iskusile probleme pri prenošenju direktive u roku⁶⁶, a Rumunjska je ionako, kako je Komisija navela, bila jedina država članica koja do trenutka pokretanja ovog postupka nije priopćila nikakve mjere za prenošenje⁶⁷.

70. Unatoč tomu, postoje određeni olakotne okolnosti koje utječu na nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u ovom predmetu. Kao prvo, Direktivom 2018/843 produljen je rok za uspostavu središnjih registara za informacije o stvarnom vlasništvu iz članaka 30. i 31. Direktive 2015/849, mada u pogledu ostalih obveza iz te direktive rok za prenošenje nije promijenjen (vidjeti točku 7. ovog mišljenja). Ne vidim zašto to produljenje ne bi trebalo smatrati olakotnim čimbenikom, kako je navela Komisija. Kao drugo, Rumunjska je dokazala da je tijekom postupka u dobroj vjeri surađivala s Komisijom⁶⁸. Naposljetku, nesporno je da Sud do sada nije Rumunjsku osudio zbog toga što nije pravovremeno prenijela direktivu⁶⁹.

71. Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede, Komisija smatra da ga treba računati od datuma isteka roka za prenošenje Direktive 2015/849, dok Rumunjska smatra da taj element ne treba uzeti u obzir i, podredno, da treba upotrijebiti datum utvrđen u obrazloženom mišljenju.

62 Vidjeti Komunikaciju iz 2011., t. 25., i Komunikaciju iz 2017., str. 15. U tom pogledu, vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 84.).

63 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 51.). Čini se da Sud u presudi od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 73.) nije pridao nikakvu pozornost sličnom argumentu koji je Belgija iznijela.

64 Vidjeti presudu od 18. listopada 2018., Komisija/Rumunjska (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, t. 32.). Komisija ima široku diskrecijsku ovlast odlučiti kada će pokrenuti postupak zbog povrede: vidjeti točku 46. ovog mišljenja.

65 Vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 89.).

66 Vidjeti presudu od 24. lipnja 2019., Komisija/Poljska (neovisnost Vrhovnog suda) (C-619/18, EU:C:2019:531, t. 120.).

67 Valja primijetiti da je Komisija na raspravi u predmetu Komisija/Irska (C-550/18) navela da su postupci zbog povrede pokrenuti samo protiv Irske i Rumunjske, a da su sve ostale države članice priopćile mjere za prenošenje Direktive 2015/849.

68 Vidjeti presudu od 17. listopada 2013., Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, t. 60.).

69 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 55.).

72. Treba istaknuti da Sud u sudskoj praksi o paušalnim iznosima na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a računa trajanje povrede od datuma donošenja svoje prve presude na temelju članka 258. UFEU-a do datuma na koji je dotična država članica ispunila svoje obveze ili, ako nije to učinila, do datuma na koji Sud razmatra činjenice u drugom postupku⁷⁰. Posljedično, ovaj predmet skreće pozornost na dva glavna aspekta u svrhu izračunavanja paušalnih iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a.

73. Kao prvo, što se tiče završetka povrede, iako nije sporno da je Rumunjska 21. srpnja 2019. ispunila svoje obveze, čini se potrebnim rasvijetliti datum na koji Sud razmatra činjenice u postupku na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, osobito u interesu poštovanja pravne sigurnosti i odvraćajućeg učinka paušalnih iznosa. Budući da je lako moguće da dotična država članica dostavi mjere za prenošenje u raznim fazama postupka na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, treba postojati fiksni trenutak tako da Sud može izvršiti svoju sudsku funkciju⁷¹. U tu se svrhu čini prikladnim, prema mojemu mišljenju, odrediti datum posljednje rasprave u predmetu ili, ako rasprave nema, datum zatvaranja pisanog dijela postupka (to jest datum na koji se stranke obavijesti o tome da će o predmetu odlučiti određeni sastav Suda), jer je to strankama posljednja prilika da podnesu očitovanja o mjeri u kojoj je dotična država članica ispunila svoje obveze i financijskim sankcijama koje treba izreći⁷².

74. Kao drugo, kada je riječ o početku povrede, datum isteka roka za prenošenje koji je predviđen u direktivi u pitanju čini mi se prikladnijim od datuma isteka roka koji je u obrazloženom mišljenju utvrđen u pogledu plaćanja paušalnog iznosa, jer je sukladniji cilju članka 260. stavka 3. UFEU-a, koji je djelomice što više potaknuti države članice na prenošenje direktive u roku⁷³. Nasuprot tomu, ako je tek nakon datuma određenog u obrazloženom mišljenju moguće nalaganje plaćanja paušalnog iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, to bi stvorilo opasnost od toga da rok za prenošenje predviđen u direktivi ne bi imao nikakav trenutni učinak sve dok Komisija ne poduzme mjere protiv države članice. Također treba imati na umu da se plaćanje paušalnih iznosa, za razliku od novčanih kazni, koje služe kao sredstvo da se državu članicu prisili na okončanje povrede u nekom trenutku u budućnosti, određuje kao sankcija za prošlo ponašanje te služi tomu da se osigura da se državi članici ne isplati čekati početak postupka prije nego što poduzme mjere za ispravljanje povrede⁷⁴, do čega doista može doći ako bi se rabio datum iz obrazloženog mišljenja.

75. Stoga se čini da je pristup koji predlažem primjenjiviji na paušalne iznose nego na novčane kazne, u pogledu kojih je Sud, za potrebe izračunavanja trajanja povrede u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)⁷⁵, uzeo u obzir datum isteka roka za prenošenje utvrđen u dotičnoj direktivi. U svakom slučaju, ako se Sud ne bude slagao s mojim prijedlogom, vrijeme koje protekne od datuma isteka roka za prenošenje utvrđenog u direktivi u pitanju može se smatrati dijelom ocjenjivanja težine povrede, kako je učinjeno u sudskoj praksi o članku 260. stavku 2. UFEU-a⁷⁶.

70 Vidjeti presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 46.), i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 122.).

71 Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Komisija/Grčka (C-387/97, EU:C:1999:455, t. 56. do 58.).

72 Vidjeti u tom pogledu presudu od 17. studenoga 2011., Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, t. 84.). Vidjeti također, u pogledu novčanih kazni, presudu od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija (C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 64. i 65.), i mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu Komisija/Njemačka (C-503/04, EU:C:2007:190, t. 62., 63. i 88.).

73 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.).

74 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiarea Madura u predmetu Komisija/Italija (C-119/04, EU:C:2006:65, t. 46.). Također vidjeti točku 53. ovog mišljenja.

75 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 88.)

76 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-374/11, neobjavljena, EU:C:2012:827, t. 38. i 52.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Komisija/Grčka (C-197/98, EU:C:1999:597, t. 43.).

76. Uzimajući u obzir vrijeme koje je proteklo od datuma isteka roka za prenošenje predviđenog u Direktivi 2015/849 (26. lipnja 2017.) do datuma na koji je Rumunjska ispunila svoje obveze (21. srpnja 2019.), povreda je u ovom slučaju trajala oko 25 mjeseci, što se može smatrati veoma dugačkim razdobljem⁷⁷. Trebao bih istaknuti da se nije smatralo da obveza države članice da donese mjere potrebne za prenošenje direktive sama po sebi podrazumijeva posebne poteškoće⁷⁸. Unatoč tomu, treba istaknuti da je nacionalnim zakonodavstvom koje je priopćeno u srpnju 2019., iako je ono zakašnjelo, u potpunosti osigurano prenošenje Direktive 2015/849.

77. Naposljetku, Rumunjska Sudu nije pružila nikakve dokaze u pogledu svoje sposobnosti plaćanja.

78. Stoga, s obzirom na sve okolnosti ovog predmeta, predlažem da Sud Rumunjskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa od 3 000 000 eura.

VI. Troškovi

79. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela takav zahtjev te da Rumunjska nije uspjela u postupku, Rumunjskoj treba naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Belgiji, Estoniji, Francuskoj i Poljskoj treba naložiti snošenje vlastitih troškova.

VII. Zaključak

80. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud:

1. utvrdi da Rumunjska, time što do 26. lipnja 2017. nije donijela mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što Komisiji nije priopćila te mjere, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. te direktive;
2. naloži Rumunjskoj plaćanje paušalnog iznosa od 3 000 000 eura;
3. naloži Rumunjskoj snošenje troškova; i
4. naloži Belgiji, Estoniji, Francuskoj i Poljskoj snošenje vlastitih troškova.

⁷⁷ Vidjeti presude od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 57. i 58.) (27 mjeseci), i od 13. srpnja 2017., Komisija/Španjolska (C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, t. 40.) (29 mjeseci).

⁷⁸ Vidjeti presudu od 31. ožujka 2011., Komisija/Grčka (C-407/09, EU:C:2011:196, t. 33.).