



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma – Direktiva (EU) 2015/849 – Neprenošenje i/ili nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa”

U predmetu C-549/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 27. kolovoza 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae i L. Radu Bouyon, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Rumunjske, koju su zastupali C.-R. Canțâr, E. Gane, L. Lițu i R. I. Hațeganu, a potom E. Gane, L. Lițu i R. I. Hațeganu, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju C. Pochet, P. Cottin i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata,

Republika Estonija, koju zastupa N. Grünberg, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju A.-L. Desjonquères, B. Fodda i J.-L. Carré, u svojstvu agenata,

Republika Poljska, koju zastupa B. Majczyna, u svojstvu agenta,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (izvjestitelj), A. Kumin, N. Jääskinen i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

* Jezik postupka: rumunjski

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. prosinca 2019.,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. ožujka 2020.,
donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da:

- utvrdi da je time što do 26. lipnja 2017. nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (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/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.) ili, u svakom slučaju, time što te mjere nije priopćila Komisiji, Rumunjska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. Direktive 2015/849;
- naloži navedenoj državi članici, u skladu s odredbama članka 260. stavka 3. UFEU-a plaćanje novčane kazne u iznosu od 21 974,40 eura za svaki dan zakašnjenja u postupanju u skladu s njezinom obvezom dostavljanja teksta mjera za prenošenje navedene direktive, počevši od dana donošenja ove presude;
- navedenoj državi članici naloži da, u skladu s odredbama članka 260. stavka 3. UFEU-a plati paušalni iznos, koji se temelji na dnevnom iznosu od 6016,80 eura pomnoženom s brojem dana koji su protekli od dana koji slijedi nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog navedenom direktivom do dana kada navedena država članica ispuni svoje obveze ili, ako obveze ne budu ispunjene, do dana objave ove presude, podložno premašivanju minimalnog paušalnog iznosa od 1 887 000 eura, i
- naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

Pravni okvir

2 U skladu s člankom 1. stavcima 1. i 2. Direktive 2015/849:

„1. Cilj je ove Direktive sprečavanje korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma.

2. Države članice osiguravaju zabranu pranja novca i financiranja terorizma.”

3 Članak 67. te direktive glasi:

„1. 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 sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja utvrđuju države članice.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.”

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 4 Budući da nakon isteka roka predviđenog u članku 67. Direktive 2015/849 od Rumunjske nije primila nikakvu informaciju o donošenju i objavi zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s tom direktivom, to jest nakon 26. lipnja 2017., Komisija je toj državi članici 19. srpnja 2017. uputila pismo opomene.
- 5 Iz odgovora Rumunjske od 19. rujna 2017. proizlazi da su na taj datum mjere za prenošenje bile tek u fazi pripreme. Stoga je Komisija 8. prosinca 2017. navedenoj državi članici uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da poduzme potrebne mjere za usklađivanje sa zahtjevima iz Direktive 2015/849 u roku od dva mjeseca od njegova primitka.
- 6 Nakon što su njezini zahtjevi za produljenje roka za davanje odgovora na obrazloženo mišljenje od 8. prosinca 2017. odbijeni, Rumunjska je na to mišljenje odgovorila dopisom od 8. veljače 2018., kojim Komisiju obavještava da će prijedlog zakona koji sadržava mjere za prijenos Direktive 2015/849 parlament usvojiti u svibnju 2018.
- 7 Budući da Rumunjska nije donijela nacionalne mjere za prenošenje navedene direktive niti je iste priopćila, Komisija je podnijela ovu tužbu, kojom od Suda zahtijeva da utvrdi povredu obveze koja se stavlja na teret i da tu državu članicu osudi na plaćanje, pored paušalnog iznosa, i dnevne novčane kazne.
- 8 Dopisom od 28. kolovoza 2019. Komisija je obavijestila Sud da djelomično povlači svoju tužbu, na način da više ne zahtijeva izricanje dnevne novčane kazne, jer je taj zahtjev postao bespredmetan nakon potpunog prenošenja Direktive 2015/849 u rumunjsko pravo s učinkom od 21. srpnja 2019. Istovremeno je precizirala da paušalni iznos čije izricanje u ovom predmetu zahtijeva iznosi 4 536 667,20 eura, i da obuhvaća razdoblje od 27. lipnja 2017. do 20. srpnja 2019., odnosno 754 dana po 6016,80 eura dnevno.
- 9 Odlukama predsjednika Suda od 5., 31. i 27. prosinca 2018., dopuštena je intervencija Kraljevine Belgije, Republike Estonije i Francuske Republike, kao i Republike Poljske u potporu Rumunjskoj.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

- 10 Prema Komisijinu mišljenju, Rumunjska je, time što do 27. lipnja 2017. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. te direktive.
- 11 Komisija, među ostalim, podsjeća na to da se odredbe direktive moraju prenijeti s neupitnom obvezujućom snagom, uz specifičnost, preciznost i jasnoću koje su potrebne da bi se zadovoljili zahtjevi pravne sigurnosti, i da se države članice ne mogu pozivati na unutarne situacije ili praktične poteškoće da bi opravdale neprenošenje direktive u roku koji je odredio zakonodavac Unije. Stoga je

na svakoj državi članici da vodi računa o fazama potrebnima za donošenje traženog zakonodavstva, a koje proizlaze iz njezina unutarnjeg pravnog poretka, da bi osigurala da se prenošenje predmetne direktive izvrši u određenom roku.

- 12 U ovom predmetu Komisija, kao prvo, kada je riječ o nacionalnim mjerama priopćenima nakon podnošenja tužbe, u listopadu 2018., i koje prema mišljenju Rumunjske treba smatrati djelomičnim prenošenjem Direktive 2015/849, ističe da ta država članica nije dostavila nikakvu korelacijsku tablicu iz koje bi se vidjela relevantnost priopćenih mjera i objasnila veza između odredaba te direktive i tih mjera. No, države članice imaju obvezu dostave takvog dokumenta koji sadržava objašnjenja.
- 13 Potom, u skladu sa sudskom praksom Suda, ako neka direktiva izrijekom predviđa, kao što to čini Direktiva 2015/849 u svojem članku 67., da odredbe kojima se ona prenosi moraju sadržavati uputu na nju ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom je slučaju bilo nužno donošenje pozitivnog akta prenošenja predmetne direktive (presuda od 11. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, t. 49. i navedena sudska praksa). No, u ovom predmetu niti jedna od 40 mjera koje je Rumunjska priopćila u listopadu 2018. ne upućuje na Direktivu 2015/849. Uostalom, 37 od tih mjera je doneseno čak i prije donošenja navedene direktive.
- 14 Naposljetku, ne može se tvrditi, kao što to čini Rumunjska, da je prenošenje Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (SL 2005., L 309, str. 15.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 116.), i Direktive Komisije 2006/70/EZ od 1. kolovoza 2006. o utvrđivanju provedbenih mjera za Direktivu 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s definicijom „politički izložene osobe” i tehničkim kriterijima za postupke pojednostavljene temeljite identifikacije stranaka i za oslobodjenje na temelju financijske djelatnosti koja se provodila povremeno ili u vrlo ograničenom opsegu (SL 2006., L 214, str. 29.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 140.), dovoljno da osigura prenošenje Direktive 2015/849, zato što se potonjom unose mnogobrojni novi elementi koji se značajno razlikuju od onih koji su predviđeni dvjema prvonavedenim direktivama. S obzirom na to da se mjerama koje je Rumunjska priopćila u listopadu 2018. ne prenosi Direktiva 2015/849, već direktive 2005/60 i 2006/70, ne može ih se uzeti u obzir u okviru ovog postupka. Stoga navodi Rumunjske u pogledu djelomičnog prenošenja Direktive 2015/849 nisu utemeljeni.
- 15 Rumunjska smatra da Komisijinu tužbu treba djelomično odbiti, pri čemu se poziva na djelomično prenošenje Direktive 2015/849, koje se osigurava nacionalnim zakonodavstvom koje je bilo na snazi prije isteka roka iz članka 67. navedene direktive. Ta država članica ističe da je, od početka predsudskog postupka, uložila velike napore kako bi okončala ovaj predmet, te da je vodila aktivni dijalog s Komisijom u vezi s donošenjem mjera potrebnih za osiguranje potpunog prijenosa Direktive 2015/849, koje su u konačnici stupile na snagu 21. srpnja 2019.
- 16 Rumunjska precizira da je, u okviru suradnje s Komisijom, obavijestila tu instituciju, u listopadu 2018., o 40 nacionalnih mjera donesenih u okviru prenošenja Direktive 2015/849, koje su već postojale u nacionalnom pravnom poretku. S obzirom na to da je putem tih 40 mjera osigurano cjelovito prenošenje direktiva 2005/60 i 2006/70, koje su, u velikoj mjeri, uključene u Direktivu 2015/849 kojom su i stavljene izvan snage, one se moraju smatrati djelomičnim prenošenjem potonje direktive. Sud mora voditi računa o tim elementima kao i o posebnostima ovog predmeta i o ponašanju Rumunjske.
- 17 Okolnost da je Komisija o predmetnih 40 mjera obaviještena tek nakon podnošenja tužbe, a ne tijekom predsudskog postupka, nema nikakvog utjecaja na činjenicu da je ta institucija znala za njihovo postojanje čak i prije nego li je počeo teći rok za prenošenje iz članka 67. Direktive 2015/849, jer su one priopćene kao mjere za prenošenje direktiva 2005/60 i 2006/70. Uostalom, korelacijska tablica priložena odgovoru na tužbu jasno i precizno navodi odredbe Direktive 2015/849 koje se smatraju

prenesenima, kao i odgovarajuće odredbe važećeg nacionalnog zakonodavstva. Činjenica da se u tim mjerama ne upućuje na navedenu direktivu ne sprječava da one budu mjere za prenošenje, jer omogućuju ostvarenje ciljeva koji se žele postići tom direktivom.

- 18 S obzirom na to da je predmet ove tužbe potpuno nepostojanje prenošenja Direktive 2015/849 u rumunjskom pravu, Komisijin argument prema kojemu mjere navedene u korelacijskoj tablici ne mogu – zbog izmjena unesenih Direktivom 2015/849 – predstavljati njezino prenošenje treba biti predmet druge tužbe.

Ocjena Suda

- 19 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati prema stanju u državi članici koje je postojalo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju pa stoga promjene koje su naknadno nastupile Sud ne može uzeti u obzir (presude od 30. siječnja 2002., Komisija/Grčka, C-103/00, EU:C:2002:60, t. 23.; od 18. listopada 2018., Komisija/Rumunjska, C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, t. 42., i od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 23.).
- 20 Sud je, osim toga, više puta presuđivao da je, ako neka direktiva izrijekom predviđa obvezu država članica da osiguraju da odredbe kojima se ista prenosi sadržavaju uputu na nju ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju nužno da države članice donesu pozitivni akt prenošenja predmetne direktive (vidjeti, u tom smislu, presude od 27. studenoga 1997., Komisija/Njemačka, C-137/96, EU:C:1997:566, t. 8.; od 18. prosinca 1997., Komisija/Španjolska, C-360/95, EU:C:1997:624, t. 13., i od 11. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, t. 49.).
- 21 U ovom slučaju Komisija je Rumunjskoj prosljedila svoje obrazloženo mišljenje 8. prosinca 2017., tako da je rok od dva mjeseca koji je u njemu određen istekao 8. veljače 2018. Stoga postojanje navodne povrede obveze treba ocijeniti s obzirom na stanje nacionalnog zakonodavstva važećeg na taj dan (vidjeti analogijom presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 24. i navedenu sudsku praksu).
- 22 U tom pogledu, s jedne strane, nije sporno da je 40 nacionalnih mjera za koje Rumunjska navodi da osiguravaju djelomično prenošenje Direktive 2015/849 priopćeno kao mjere prenošenja navedene direktive nakon isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017., odnosno tijekom listopada 2018.
- 23 S druge strane i u svakom slučaju, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja, nesporno je da – suprotno onomu što određuje članak 67. Direktive 2015/849 – tih 40 mjera ne sadržavaju nikakvo upućivanje na nju.
- 24 Iz toga slijedi da se za predmetne mjere ne može smatrati da predstavljaju pozitivni akt prenošenja u smislu sudske prakse navedene u točki 20. ove presude.
- 25 Stoga valja zaključiti da nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017. Rumunjska nije donijela potrebne mjere da bi se osiguralo prenošenje Direktive 2015/849 niti je te mjere priopćila Komisiji.
- 26 Stoga valja utvrditi da je Rumunjska, time što nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017., nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2015/849 i, posljedično, time što Komisiji nije priopćila takve odredbe, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. te direktive.

Povreda na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

– Argumentacija stranaka

- 27 Prema Komisijinu mišljenju, članak 260. stavak 3. UFEU-a uveden je Ugovorom iz Lisabona s ciljem jačanja mehanizma sankcije koji je prethodno uveden Ugovorom iz Maastrichta. Imajući u vidu novost te odredbe i nužnost očuvanja transparentnosti i pravne sigurnosti, ta je institucija usvojila Komunikaciju naslovljenu „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a” (SL 2011., C 12, str. 1.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.)
- 28 Cilj te odredbe bio je što više potaknuti države članice na prenošenje direktive u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i zajamčiti primjenu zakonodavstva Unije.
- 29 Komisija smatra da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u slučaju potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje, ali i u slučaju djelomičnog priopćavanja tih mjera.
- 30 Osim toga ta institucija smatra, s obzirom na to da se u članku 260. stavku 3. UFEU-a navodi povreda obveze države članice da priopći „mjere za prenošenje direktive”, da se ta odredba ne primjenjuje samo u slučaju nepriopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje direktive, nego se primjenjuje i u slučaju kad država članica nije donijela takve mjere. Čisto formalističko tumačenje te odredbe, prema kojem se njome samo osigurava stvarno priopćavanje nacionalnih mjera, ne jamči relevantno prenošenje svih odredaba predmetne direktive te obvezi prenošenja direktiva u nacionalno pravo oduzima svaki koristan učinak.
- 31 U predmetnom slučaju riječ je upravo o sankcioniranju toga da Rumunjska nije donijela i objavila i – posljedično – Komisiji nije priopćila sve pravne odredbe potrebne za osiguranje prenošenja Direktive 2015/849 u nacionalno pravo.
- 32 U odgovoru na argumente koje je istaknula Rumunjska da bi osporila to da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u predmetnom slučaju, Komisija, među ostalim, ističe da se njezina odluka da sustavno zahtijeva izricanje novčanih kazni u skladu s tom odredbom ne može shvatiti kao njezin propust da izvršava svoju diskrecijsku ovlast. Naime, u točki 16. Komunikacije iz 2011. ona je izričito uzela u obzir činjenicu da joj ta odredba dodjeljuje široku diskrecijsku ovlast, analognu diskrecijskoj ovlasti pokretanja postupka radi povrede obveze u skladu s člankom 258. UFEU-a. Stoga je politička odluka da načelno koristi instrument iz članka 260. stavka 3. UFEU-a u svim predmetima koji se odnose na povrede iz te odredbe donesena na temelju njezine diskrecijske ovlasti. Iako Komisija ne isključuje mogućnost da bi se mogli pojaviti pojedinačni slučajevi u kojima bi joj zahtjev za izricanje sankcije na osnovi navedene odredbe mogao izgledati neprimjeren, ona precizira da to nije slučaj u ovom predmetu.
- 33 Kada je riječ o argumentu Rumunjske prema kojem većina država članica nije poštovala rok za prenošenje Direktive 2015/849, Komisija priznaje da joj je na dan isteka roka za njezino prenošenje – odnosno na 26. lipnja 2017. – samo osam država članica priopćilo mjere za njezino prenošenje u cijelosti. Ipak ostaje činjenica da je na dan podnošenja ove tužbe, odnosno 27. kolovoza 2018., Rumunjska bila jedina država članica koja nije priopćila niti jednu mjeru za prenošenje navedene direktive.

- 34 Rumunjska zahtijeva odbijanje Komisijine tužbe u dijelu u kojem se njome zahtijeva izricanje novčanih kazni u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, pri čemu ističe da činjenica da na dan podnošenja predmetne tužbe rumunjsko pravo osigurava djelomično prenošenje Direktive 2015/849, prije svega, dovodi do neprimjenjivosti sustava kazni predviđenog tom odredbom. Podredno, ta država članica navodi nužnost prilagođavanja novčanih kazni koje je predložila Komisija toj situaciji.
- 35 Iako Rumunjska ne osporava pravilnost postupka zbog povrede obveze koji je Komisija pokrenula na temelju članka 258. UFEU-a, ni nastavak tog postupka pred Sudom, ona ipak smatra da, u ovom predmetu, članak 260. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv, jer se ta odredba, koja se odnosi na ubrzanu primjenu sustava kazni koji se odnosi na tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, mora usko tumačiti. Naime, cilj te odredbe je sankcioniranje, u ranijem stadiju, očite povrede obveze čiji način izvršenja – priopćavanje mjera za prenošenje direktive – nije sporan. Stoga se članak 260. stavak 3. UFEU-a odnosi na očite povrede u odnosu na koje prethodno ishodenje presude Suda kojom se utvrđuje povreda obveze predstavlja samo formalnost. Primjena te obveze bi se trebala ograničiti na situacije koje su taksativno opisane u njezinu tekstu, odnosno na povredu „obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive”.
- 36 Prema mišljenju Rumunjske, u okviru primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a Komisijin se nadzor ne treba ograničiti na obično formalno utvrđenje postojanja priopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje predmetne direktive. Očito je da bi Komisija trebala provesti sveobuhvatnu analizu priopćenih nacionalnih mjera te provjeriti odnose li se one na područje koje ta direktiva uređuje, rok u kojem stupaju na snagu i primjenjuju li se na cjelokupnom području dotične države članice. Međutim, kada države članice donose mjere za prenošenje ili, kao u ovom predmetu, dokazuju postojanje takvih mjera, pa makar i djelomičnih, utvrđenje postojanja povrede obveze bi, u pravilu, zahtijevalo kontradiktorni dijalog između Komisije i dotične države članice, koji se ne može smatrati formalnošću.
- 37 Rumunjska navodi da je takvo tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a u skladu s pripremnim aktima koji su doveli do usvajanja te odredbe, i da, osim toga, proizlazi i iz njezina doslovnog tumačenja. Usto, ono je jedino koje omogućuje da se poštuje i načelo pravne sigurnosti i načelo proporcionalnosti, jer uspostavlja jasno razgraničenje između, s jedne strane, slučajeva u kojima uopće ne postoje mjere za prenošenje ni njihovo priopćavanje i, s druge strane, slučajeva u kojima su mjere za prenošenje i njihovo priopćavanje samo djelomični.
- 38 Kada je riječ o zahtijevanoj novčanoj kazni, Rumunjska ističe, s jedne strane, da Komisija nije obrazložila svoju odluku da zahtijeva izricanje takve kazne u ovom predmetu. Naime, Komisijina praksa koja se sastoji od automatskog zahtijevanja primjene novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a u okviru tužbi za utvrđenje povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktiva jest pogrešna i povrjeđuje ciljeve koje se tom odredbom želi ostvariti. Tako iz njezina samog teksta proizlazi da Komisija „može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu” koju je dotična država članica dužna platiti, tako da je primjena novčanih kazni mogućnost koju ima Komisija, koja je dužna analizirati svaku situaciju ponaosob. Stoga je ta institucija obvezna analizirati sve činjenične i pravne okolnosti ovog predmeta, kao i obrazložiti – s obzirom na te okolnosti – svoju odluku da od Suda zahtijeva izricanje novčanih kazni. Poštovanje te obveze je još i važnije jer iz članka 260. stavka 3. UFEU-a proizlazi da Sud može izreći kaznu samo u granicama iznosa koji je navela Komisija, tako da, u slučaju da ne postoji Komisijin prijedlog tog iznosa, Sud uopće ne može izreći novčanu kaznu. Imajući prethodno navedeno u vidu, i vodeći računa o svim činjeničnim i pravnim okolnostima ovog predmeta, kao i o činjenici da Komisija nije obrazložila svoju odluku da zahtijeva primjenu novčanih kazni, Rumunjska navodi da u ovom predmetu takve kazne nije moguće izreći.
- 39 S druge strane, ta država članica navodi da izricanje paušalnog iznosa predstavlja iznimku, koja se primjenjuje samo kada iz osobina predmetne povrede, ponašanja dotične države članice i iz procjene stupnja ugrožavanja javnih i privatnih interesa proizlazi da primjena novčane kazne ne dostaje s

obzirom na cilj da se u najkraćem roku ta povreda okonča i da se osigura da ta država članica ne ustraje u takvom ponašanju. Osim toga, Sud je već presudio da – s obzirom na tekst članka 260. stavka 3. UFEU-a i na njegov cilj – osuda na paušalni iznos ne smije imati automatski karakter koji sugerira Komisija. No, u ovom slučaju, kao prvo, Komisija je priznala da je Rumunjska, tijekom postupka pred Sudom, donijela sve mjere potrebne da se osigura potpuno prenošenje Direktive 2015/849. Zatim, čak i prije stupanja na snagu, 21. srpnja 2019., Legee nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (Zakon br. 129/2019 o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma i o borbi protiv tih aktivnosti, kao i o izmjeni i dopuni određenih zakonodavnih akata), od 11. srpnja 2019. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 589 od 18. srpnja 2019.), odredbe Direktive 2015/849 u vezi s učincima na privatne i javne sudionike su već bile prenesene važećim nacionalnim normativnim aktima. Usto, za neke od obveza predviđenih tom direktivom rok za prenošenje još nije istekao. Naposljetku, Rumunjska se nalazi unutar prosjeka država članica što se tiče broja tužbi za utvrđenje povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktiva te je Sud još nikad nije osudio zbog povrede obveze prenošenja neke direktive u propisanom roku. Usto, prosječno trajanje predsudskih postupaka koji uključuju Rumunjsku najkraće je od svih država članica te je u ovom predmetu proteklo manje od godine dana između početka predsudske faze i obraćanja Sudu. Stoga Komisijin zahtjev za izricanje plaćanja paušalnog iznosa ne samo da je neopravdan, već je i neproporcionalan s obzirom na činjenice iz glavnog postupka i na glavni cilj te vrste novčane kazne.

- 40 Kraljevina Belgija, Republika Estonija i Francuska Republika, u biti ističu da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje samo kada je država članica potpuno neaktivna u vezi s prenošenjem direktive u nacionalno pravo i kada je, dakle, u određenom roku propustila donijeti mjere za prenošenje te direktive i priopćiti ih Komisiji. Ni u kojem slučaju područje primjene te odredbe ne obuhvaća slučaj u kojem je država članica Komisiji priopćila mjere za prenošenje, ali joj potonja prigovara zbog nepravilnog ili djelomičnog prenošenja predmetne direktive.
- 41 U tom pogledu navedene države članice ističu, posebice, da tumačenje članka 260. stavka 3. UFEU-a koje zastupaju proizlazi iz teksta, povijesti nastanka i cilja te odredbe, jer se ista treba primjenjivati samo u najtežim i najočitijim slučajevima povrede obveze donošenja mjera za prenošenje direktive i njihova priopćavanja. Njega usto potvrđuje i interna struktura članka 260. UFEU-a, te je ono jedino tumačenje koje države članice ne dovodi u izuzetno tešku situaciju, s obzirom na to da – kada bi se slijedio pristup koji zastupa Komisija – države članice nikada ne bi mogle biti sigurne da im ta institucija ne namjerava odrediti novčanu kaznu.
- 42 Tomu se dodaje činjenica da takvo tumačenje omogućuje da se osigura da se u potpunosti poštuje područje primjene članka 258. UFEU-a i da je ono jedino koje je usklađeno s načelima pravne sigurnosti i proporcionalnosti. Njegova bi posljedica u biti bila, u slučaju da je tijekom postupka pred Sudom država članica prenijela direktivu i priopćila Komisiji sve mjere za njezino prenošenje, da ta institucija mora odustati od zahtjeva da se navedenoj državi članici naloži plaćanje novčane kazne ili paušalnog iznosa. Osim toga, ono bi dovelo samo do marginalne opasnosti da će države članice pokušati izbjeći primjenu članka 260. stavka 3. UFEU-a priopćavanjem mjera za prenošenje predmetne direktive koje ne odgovaraju stvarnosti.
- 43 Usto, sve države članice intervenijenti navedene u točki 40. ove presude, kao i Republika Poljska, smatraju da se u ovom predmetu članak 260. stavak 3. UFEU-a ne može primijeniti jer Komisija nije detaljno obrazložila svoju odluku da zahtijeva izricanje novčanih kazni. Naime, takva bi odluka morala biti posebno opravdana s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta, jer nalaganje plaćanja paušalnog iznosa ne može, u skladu sa sudskom praksom Suda, biti automatsko. Komisija se, načelno, ne može ograničiti na korištenje instrumenta iz članka 260. stavka 3. UFEU-a a da ne povrijedi tu odredbu. Usto, potrebna je detaljna analiza elemenata svakog slučaja od strane Komisije, jer su oni potrebni da bi se utvrdila narav novčane kazne koju valja izreći kako bi se dotičnu državu članicu natjeralo da okonča predmetnu povredu i kako bi se utvrdio iznos koji je primjeren okolnostima

konkretnog slučaja, kako se zahtijeva sudskom praksom Suda. Osim toga, nije nužno kumulirati plaćanje paušalnog iznosa i novčane kazne. U svakom slučaju, Komisijin pristup može dovesti do diskriminacije između država članica.

– *Ocjena Suda*

- 44 Valja podsjetiti na to da se člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, 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, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od dana koji Sud odredi u svojoj presudi.
- 45 Kada je riječ o doseg u članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da treba usvojiti tumačenje te odredbe kojim se, s jedne strane, omogućuje da se zajamče ovlasti koje Komisija ima radi osiguranja djelotvorne primjene prava Unije i zaštite prava obrane te postupovni položaj koji imaju države članice na temelju zajedničke primjene članka 258. i članka 260. stavka 2. UFEU-a i, s druge strane, stavlja se Sud u položaj da može izvršavati svoju sudsku funkciju koja se sastoji od ocjene, u okviru jednog postupka, toga je li dotična država ispunila svoje obveze u području priopćavanja mjera prenošenja i, ovisno o slučaju, ocjene težine tako utvrđene povrede obveze te od izricanja novčane kazne za koju smatra da je najprimjerenija s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja (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.).
- 46 S obzirom na navedeno, Sud je izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje” iz članka 260. stavka 3. UFEU-a tumačio na način da se odnosi na obvezu država članica da proslijede dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su 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 izrekne novčana sankcija predviđena u članku 260. stavku 3. UFEU-a, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju te odredbe nije na Sudu da ispita osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive (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.).
- 47 Budući da je, kako proizlazi iz točaka 25. i 26. ove presude, utvrđeno da Rumunjska po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017. nije Komisiji priopćila nikakve mjere prenošenja Direktive 2015/849, u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda potpada pod područje primjene te odredbe.
- 48 Kada je riječ o pitanju mora li Komisija – kao što to ističu Rumunjska i države članice koje su intervenirale njoj u potporu – na pojedinačnoj osnovi obrazložiti svoju odluku da zahtijeva novčanu kaznu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, ili to navedena institucija može učiniti bez obrazloženja, u svim slučajevima koji spadaju u područje primjene te odredbe, treba podsjetiti da Komisija, kao čuvarica ugovora na temelju članka 17. stavka 1. druge rečenice UFEU-a, raspolaže diskrecijskom ovlasti za donošenje takve odluke.

- 49 Naime, primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može se zamisliti izolirano, već mora biti povezana s pokretanjem postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. No, s obzirom na to da zahtjev za izricanje novčane kazne u skladu s navedenim člankom 260. stavkom 3. UFEU-a predstavlja samo pomoćnu mogućnost uz postupak zbog povrede obveze, čiju učinkovitost mora osigurati, i da Komisija raspolaze, što se tiče svrsishodnosti pokretanja takvog postupka, diskrecijskom ovlašću nad kojom Sud ne može izvršavati sudski nadzor (vidjeti, u tom smislu, presude od 14. veljače 1989., *Star Fruit/Komisija*, 247/87, EU:C:1989:58, t. 11.; od 6. srpnja 2000., *Komisija/Belgija*, C-236/99, EU:C:2000:374, t. 28., i od 26. lipnja 2001., *Komisija/Portugal*, C-70/99, EU:C:2001:355, t. 17.), uvjeti za primjenu te odredbe ne mogu biti restriktivniji od uvjeta primjene članka 258. UFEU-a.
- 50 Osim toga, važno je istaknuti da je, u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, jedino Sud nadležan za izricanje novčane kazne državama članicama. Kada Sud, nakon kontradiktornog postupka, donese takvu odluku, on je mora obrazložiti. Stoga nepostojanje obrazloženja Komisije u pogledu njezina izbora da od Suda zahtijeva primjenu članka 260. stavka 3. UFEU-a, ne utječe na postupovna jamstva predmetne države članice.
- 51 Važno je dodati da okolnost da Komisija ne mora na pojedinačnoj osnovi obrazložiti svoju odluku da zahtijeva izricanje novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, ne oslobađa tu instituciju obveze obrazlaganja naravi i iznosa zahtijevane novčane kazne, vodeći u tom pogledu računa o smjernicama koje je usvojila, kao što su one iz komunikacija Komisije koje, iako ne obvezuju Sud, pridonose jamstvu transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti djelovanja Komisije (vidjeti, po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 30. svibnja 2013., *Komisija/Švedska*, C-270/11, EU:C:2013:339, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Taj zahtjev da se obrazloži narav i iznos novčane kazne je još i važniji jer, za razliku od onoga što je predviđeno u članku 260. stavku 2. UFEU-a, stavak 3. tog članka predviđa da, u okviru postupka pokrenutog u skladu s tom odredbom, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast, jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu naravi novčane kazne koju može izreći i najvišeg iznosa kazne koju može izreći.
- 53 Naime, autori članka 260. stavka 3. UFEU-a predvidjeli su ne samo da je na Komisiji da odredi „paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti”, već su precizirali i da Sud može odrediti samo plaćanje novčane kazne „koja ne premašuje iznos koji je odredila” Komisija. Na taj su način utvrdili izravnu korelaciju između kazne koju zahtijeva Komisija i kazne koju na temelju te odredbe može izreći Sud.
- 54 Ni argument prema kojem određivanje paušalnog iznosa ne smije, u skladu sa sudskom praksom Suda (vidjeti, posebice, presudu od 9. prosinca 2008., *Komisija/Francuska*, C-121/07, EU:C:2008:695, t. 63.), biti automatsko, ne može imati utjecaja na Komisijinu ovlast da pokrene postupak u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a u svim slučajevima u kojima smatra da povreda obveze potpada pod područje primjene te odredbe. Naime, ta se sudska praksa odnosi na ocjenu osnovanosti Komisijina zahtjeva za „osudu” na plaćanje novčane kazne od strane Suda, a ne na svrsishodnost podnošenja takvog zahtjeva.
- 55 Kada je riječ o argumentaciji Rumunjske koja se temelji na njezinu položaju u odnosu na druge države članice što se tiče prenošenja Direktive 2015/849, prosječnog trajanja pre-sudskih postupaka koji se na nju odnose ili trajanja predmetnog pre-sudskog postupka, treba istaknuti, s jedne strane, da se ta argumentacija ne odnosi na primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a na povredu obveze kao što je ona o kojoj je ovdje riječ, već se odnosi na osnovanost zahtjeva za plaćanje paušalnog iznosa u predmetnom slučaju, čija će ocjena biti provedena u kasnijem dijelu ove presude. S druge strane, i u svakom slučaju, razmatranja koja su navela Komisiju da pokrene ovaj postupak protiv Rumunjske, i da to napravi na dan koji je odabrala, ne mogu ugroziti primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a ili dopuštenost tužbe pokrenute na temelju te odredbe.

- 56 Stoga valja utvrditi da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u situaciji kao što je ona iz ovog predmeta.

Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u ovom slučaju

– Argumentacija stranaka

- 57 Kad je riječ o iznosu novčane kazne koju valja izreći, Komisija u skladu sa stajalištem iznesenim u točki 23. Komunikacije iz 2011. smatra da, s obzirom na to da povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive nije manje ozbiljna od povrede obveze koja može biti predmet kazni navedenih u članku 260. stavku 2. UFEU-a, pravila za izračun kazne iz članka 260. stavka 3. UFEU-a moraju biti ista kao ona koja se primjenjuju u okviru postupka predviđenog stavkom 2. tog članka.
- 58 U ovom predmetu Komisija zahtijeva izricanje paušalnog iznosa čija je visina izračunana u skladu sa smjernicama sadržanima u Komunikaciji od 13. prosinca 2005., naslovljenoj „Provedba članka [260. UFEU-a]” [SEC(2005) 1658], kako je izmijenjena Komunikacijom od 13. prosinca 2017. naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu u postupcima zbog povrede propisa” [C(2017) 8720], i čiji najmanji paušalni iznos za Rumunjsku iznosi 1 887 000 eura. Taj se minimalni paušalni iznos međutim ne primjenjuje u ovom predmetu, jer je manji od iznosa koji proizlazi iz izračuna paušalnog iznosa u skladu s tim komunikacijama. Kako bi se utvrdio dnevni iznos koji služi kao osnovica za taj izračun, treba pomnožiti standardni paušal za paušalna plaćanja, odnosno 230 eura, s koeficijentom težine prekršaja, koji u ovom predmetu iznosi 8 na ljestvici od 1 do 20, i s faktorom „n”, koji za Rumunjsku iznosi 3,27. Stoga dnevni iznos iznosi 6016,80 eura dnevno, i mora se pomnožiti s brojem dana koji su protekli između 27. lipnja 2017., odnosno dana nakon dana prenošenja predviđenog Direktivom 2015/849, i 20. srpnja 2019., što je dan prije osiguranja njezina potpuna prenošenja, a što iznosi 754 dana. Stoga paušalni iznos koji treba izreći iznosi 4 536 667,20 eura.
- 59 Usto, Komisija osporava i da izricanje paušalnog iznosa predstavlja iznimku i da je nužno samo u izvanrednim okolnostima. Naime, zakašnjelo prenošenje direktive ne samo da ugrožava očuvanje općih interesa koji se ostvaruju zakonodavstvom Unije, što ne može tolerirati nikakvo kašnjenje, već nadasve ugrožava i zaštitu europskih građana koji iz tog zakonodavstva izvode subjektivna prava. Povrh toga, vjerodostojnost prava Unije kao cjeline bila bi ugrožena ako bi zakonodavnim aktima trebalo više godina kako bi ispoljili svoje pune pravne učinke u državama članicama. Posljedično, kašnjenja u prenošenju direktive predstavljaju posebne okolnosti koje su dovoljno ozbiljne da opravdaju nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.
- 60 Rumunjska osporava Komisijin pristup koji se sastoji od izračuna iznosa kazni koje treba izreći na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, u skladu s istim kriterijima i odredbama kao što su oni za primjenu članka 260. stavka 2. UFEU-a. Takav je pristup pogrešan i neproporcionalan s obzirom na različite osobine vrste povrede obveze i tužbi koje podnosi Komisija na temelju jedne ili druge od tih odredaba.
- 61 U ovom je predmetu koeficijent težine prekršaja koji je uzela Komisija prevelik, jer nije riječ o povredi prve presude o utvrđenju povrede, niti je riječ o nepostojanju prenošenja Direktive 2015/849 u nacionalno pravo, te je Rumunjska surađivala tijekom cijelog postupka. Kada je riječ o koeficijentu trajanja, Rumunjska smatra da nije primjereno primijeniti takav koeficijent, jer je pojam „trajanje povrede” po svojoj biti ovisan o datumu utvrđenja predmetne povrede od strane Suda. No, u okviru članka 260. stavka 3. UFEU-a, taj je datum upravo datum objave presude Suda u skladu s člankom 258. UFEU-a. Ako Sud ne prihvati taj pristup, Rumunjska smatra da bi za potrebe utvrđivanja trajanja povrede trebalo uzeti datum naveden u obrazloženom mišljenju kao referentni datum, i to u skladu s praksom Suda kod povreda u skladu s člankom 258. UFEU-a.

- 62 Imajući u vidu posebnosti koje odlikuju tužbu koju Komisija podnosi na temelju odredaba članaka 258. i 260. stavka 3. UFEU-a, Rumunjska osim toga smatra da bi bilo primjerenije utvrditi minimalnu i maksimalnu visinu paušalnog iznosa koji bi se razlikovali ovisno o težini povrede koju je počinila dotična država članica. Za utvrđenje tih iznosa trebalo bi uzeti u obzir sve relevantne okolnosti. Tako bi, s jedne strane, trebalo utvrditi minimalni paušalni iznos, znatno niži od trenutnog prijedloga Komisije, koji bi bio primjenjiv u slučaju postojanja konstruktivnog i kooperativnog stava predmetne države članice, kao i kod manje teških povreda. S druge strane, maksimalni paušalni iznos morao bi odražavati suprotan stav predmetne države članice kao i težu povredu. U ovom je predmetu minimalni paušalni iznos od 1 887 000 eura, koji predlaže Komisija, neproporcionalan uzimajući u obzir posebnosti predmeta, stav i ponašanje Rumunjske kao i novi minimalni paušalni iznos od 1 651 000 eura, predložen u Komunikaciji Komisije od 13. rujna 2019. naslovljenoj „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.). Stoga, u slučaju da Sud izrekne paušalni iznos, njegova bi visina morala biti značajno smanjena te bi usto morala odražavati činjenicu da je Direktiva 2015/849, iako je Zakon br. 129/2019 od 11. srpnja 2019. stupio na snagu tek 21. srpnja 2019., već djelomično prenesena čak i prije isteka roka za njezino prenošenje. Osim toga, čak i ako bi Sud odlučio slijediti pristup koji predlaže Komisija, visina paušalnog iznosa bi se morala smanjiti, vodeći računa jedino o broju dana proteklih između roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, to jest 8. veljače 2018., i, ovisno o slučaju, dana otklanjanja predmetne povrede ili dana objave ove presude.
- 63 Države članice koje su intervenirale u potporu Rumunjskoj među ostalim ističu da se iznos novčanih kazni izrečenih na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora utvrditi na razini nižoj od razine kazni izrečenih na temelju stavka 2. tog članka, jer je riječ o manje teškoj povredi od one da se ne poštuje prva presuda Suda o utvrđenju povrede. U svakom slučaju, s obzirom na sve okolnosti ovog predmeta, visinu paušalnog iznosa koji predlaže Komisija treba smanjiti.

– *Ocjena Suda*

- 64 Kada je, kao prvo, riječ o argumentu prema kojem bi bilo neproporcionalno naložiti plaćanje paušalnog iznosa jer je tijekom postupka Rumunjska okončala predmetnu povredu, treba podsjetiti da, s jedne strane, povreda države članice njezine obveze priopćavanja mjera prenošenja direktive, bilo putem potpunog ili djelomičnog uskraćivanja informacija, ili putem davanja nedovoljno jasnih i preciznih informacija, može sama po sebi opravdati pokretanje postupka predviđenog u članku 258. UFEU-a koji se odnosi na utvrđenje te povrede (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.). S druge strane, cilj koji slijedi uvođenje mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu obveze, koja bi u slučaju nepostojanja takve mjere i dalje postojala, nego također i ublažiti i ubrzati postupak izricanja novčanih sankcija u vezi s povredama obveze priopćavanja nacionalne mjere za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, pri čemu se pojašnjava da je prije uvođenja takvog mehanizma do izricanja novčane sankcije državama članicama jer nisu u rokovima postupile sukladno ranijoj presudi Suda i nisu poštovale svoju obvezu prenošenja, moglo doći tek nekoliko godina nakon potonje presude (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.).
- 65 Dakle, mora se utvrditi da su autori članka 260. stavka 3. UFEU-a, kako bi ostvarili cilj koji se ostvaruje tom odredbom, predvidjeli dvije vrste novčanih kazni, odnosno paušalni iznos i novčanu kaznu.
- 66 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena jedne ili druge od tih mjera ovisi o primjerenosti svake od njih da ostvari cilj koji se želi ostvariti, ovisno o okolnostima slučaja. Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim da potakne državu članicu da u što kraćem roku okonča povredu obveze koja bi, bez takve mjere, nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog

- iznosa više počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice po privatne i javne interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti, po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 81.).
- 67 U tim se okolnostima tužbu kojom se, kao što je to slučaj u ovom predmetu, zahtijeva izricanje paušalnog iznosa, ne može odbiti kao neproporcionalnu samo zato što za predmet ima povredu koja je, nakon što je trajala neko vrijeme, okončana u trenutku kada Sud ispituje činjenice.
- 68 Kada je, kao drugo, riječ o svrsishodnosti izricanja novčane kazne u ovom predmetu, treba podsjetiti na to da je Sud dužan, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti, kao i na razinu uvjerljivosti i odvratanja koje mu se čini da je dosegnuo, odlučiti o prikladnim novčanim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 78.).
- 69 U ovom predmetu treba utvrditi da, bez obzira na činjenicu da je Rumunjska surađivala sa službama Komisije tijekom cijelog pre-sudskog postupka, i da je poduzela napore koji su joj omogućili da tijekom postupka okonča povredu koja joj se stavlja na teret, ukupnost pravnih i činjeničnih elemenata koji okružuju utvrđenu povredu, odnosno potpuno nepostojanje priopćavanja mjera nužnih za prenošenje Direktive 2015/849 po proteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, pa čak i na dan podnošenja ove tužbe, predstavlja pokazatelj da učinkovita prevencija budućeg ponavljanja analognih povreda prava Unije zahtijeva izricanje odvratajuće mjere kao što je naganje plaćanja paušalnog iznosa (vidjeti, u tom smislu, po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presude od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 142., i od 4. prosinca 2014., Komisija/Švedska, C-243/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2413, t. 63.).
- 70 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentacijom iz točke 55. ove presude. Naime, s jedne strane, kako je već navedeno, na Komisiji je, osobito, da ocijeni svrsishodnost postupanja protiv države članice i da odabere trenutak u kojem će protiv nje pokrenuti postupak zbog povrede obveze. S druge strane, ciljevi pre-sudskog postupka, odnosno davanje dotičnoj državi članici mogućnosti da se uskladi s obvezama koje za nju proizlaze iz prava Unije i da korisno istakne svoju obranu protiv prigovora koje je iznijela Komisija (presuda od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (Registracijska pristojba), C-552/15, EU:C:2017:698, t. 28. i navedena sudska praksa), nalažu Komisiji da državama članicama ostavi razumni rok za davanje odgovora na pismo opomene i za postupanje u skladu s obrazloženim mišljenjem, ili, ovisno o okolnostima, za pripremanje svoje obrane. Kako bi se ocijenila razumnost određenog roka, valja uzeti u obzir sve okolnosti svojstvene predmetnoj situaciji. Tako se u posebnim situacijama mogu opravdati vrlo kratki rokovi, pogotovo kada je potrebno hitno otkloniti povredu obveze ili ako je dotična država članica bila u potpunosti upoznata s Komisijinim stajalištem puno prije početka postupka (presuda od 13. prosinca 2001., Komisija/Francuska, C-1/00, EU:C:2001:687, t. 65.).
- 71 No, mora se utvrditi da se u ovom predmetu ne tvrdi da su rokovi za davanje odgovora utvrđeni u pismu opomene i u obrazloženom mišljenju posebno kratki ili nerazumni. Osim toga, iz neosporenih činjenica navedenih u točkama 4. i 5. ove presude proizlazi da se mora smatrati da je Rumunjska, barem od 27. lipnja 2017., bila potpuno svjesna činjenice da je povrijedila obveze koje je imala na temelju članka 67. Direktive 2015/849.
- 72 Kada je, kao treće, riječ o izračunu paušalnog iznosa koji je primjereno odrediti u ovom predmetu, treba podsjetiti na to da Sud ima pravo, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu onako kako je ograničena prijedlozima Komisije, utvrditi visinu paušalnog iznosa na čije se plaćanje može osuditi državu članicu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Neki od relevantnih čimbenika u tom pogledu su posebice elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je

- ona postojala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (vidjeti, po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 114. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Kad je, kao prvo, riječ o težini povrede, valja podsjetiti na to da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 85.). Tomu treba dodati i da je Direktiva 2015/849 važan pravni instrument koji jamči učinkovitu zaštitu financijskog sustava Unije protiv prijetnji koje predstavljaju pranje novca i financiranje terorizma. Nepostojanje ili nedovoljnost takve zaštite financijskog sustava Unije treba smatrati osobito teškima s obzirom na njihove posljedice po javne i privatne interese unutar Unije.
- 74 Iako je Rumunjska tijekom postupka okončala povredu obveze koja joj se stavljala na teret, ta je povreda ipak postojala na dan isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017., odnosno 8. veljače 2018., tako da djelotvornost prava Unije nije bila osigurana u svakom trenutku.
- 75 Težina te povrede je osim toga pojačana okolnošću da na taj dan Rumunjska još nije usvojila ni najmanju mjeru za prenošenje Direktive 2015/849.
- 76 Argumenti koje ističe Rumunjska kako bi objasnila kašnjenje u prenošenju Direktive 2015/849, odnosno složenost odredaba te direktive, kompliciran zakonodavni postupak koji je doveo do njezina usvajanja i volja da se osigura njezino ispravno prenošenje, ne mogu utjecati na težinu predmetne povrede, jer, prema ustaljenoj sudskoj praksi, interne prakse ili situacije države članice ne mogu opravdati nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije, ni, stoga, njihovo zakašnjenje ili nepotpuno prenošenje. Isto tako nije važno to da povreda obveze države članice proizlazi iz tehničkih poteškoća s kojima se suočavala (vidjeti, posebice, presudu od 7. svibnja 2002., Komisija/Nizozemska, C-364/00, EU:C:2002:282, t. 10. i navedenu sudsku praksu).
- 77 Što se, kao drugo, tiče trajanja povrede, valja podsjetiti da se ono u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem je Sud ocjenjivao činjenice, a ne trenutak u kojem je Komisija pokrenula postupak pred Sudom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 87.). Treba smatrati da je ta ocjena činjenica provedena na dan okončanja postupka.
- 78 U ovom predmetu nije sporno da je predmetna povreda okončana 21. srpnja 2019., odnosno prije okončanja postupka.
- 79 Kada je riječ o početku razdoblja koje valja uzeti u obzir radi utvrđivanja visine paušalnog iznosa čije plaćanje valja naložiti u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, treba precizirati da, za razliku od onoga što je Sud presudio u točki 88. svoje presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573) u pogledu utvrđivanja dnevnog iznosa novčane kazne koju valja izreći, datum koji treba uzeti za potrebe procjene trajanja predmetne povrede u svrhu nalaganja plaćanja paušalnog iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a nije datum isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju, već datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom.
- 80 Naime, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 74. svojeg mišljenja, cilj te odredbe je potaknuti države članice na prenošenje direktiva u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i zajamčiti punu djelotvornost zakonodavstva Unije. Stoga, iako se element koji dovodi do pokretanja postupka predviđenog člankom 260. stavkom 2. UFEU-a nalazi u činjenici da je država članica povrijedila obveze koje proizlaze iz presude o utvrđenju povrede, element na kojem se temelji postupak

predviđen u članku 260. stavku 3. UFEU-a sastoji se od činjenice da je država članica povrijedila svoju obvezu donošenja i priopćavanja mjera za prenošenje direktive najkasnije do dana koji je u njoj utvrđen.

- 81 Uostalom, svako bi drugo rješenje predstavljalo dovođenje u pitanje korisnog učinka odredaba direktiva u kojima se utvrđuje datum do kojeg mjere prenošenja moraju stupiti na snagu. Naime, s obzirom na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pretpostavka za slanje pisma opomene na temelju članka 258. prvog stavka UFEU-a jest to da Komisija prethodno može valjano istaknuti povredu obveze koju ima dotična država članica (presuda od 5. prosinca 2019., Komisija/Španjolska (Planovi gospodarenja otpadom), C-642/18, EU:C:2019:1051, t. 17. i navedena sudska praksa), države članice koje nisu prenijele direktivu do dana koji je u njoj utvrđen, u tim slučajevima, i u svakom slučaju, imaju dodatni rok za prenošenje čija duljina, usto, ovisi o brzini kojom Komisija pokrene pre sudski postupak, iako se, unatoč tomu, tijekom procjene trajanja predmetne povrede ne može voditi računa o trajanju tog roka. Međutim, nije sporno da je dan od kojeg treba osigurati punu djelotvornost direktive dan prenošenja utvrđen u njoj samoj, a ne dan isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju.
- 82 Suprotno onomu što ističe Rumunjska, taj pristup ne može dovesti u pitanje koristan učinak pre sudskog postupka predviđenog u članku 258. stavku 1. UFEU-a. Naime, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u ovom postupku, predmetna država članica ne može valjano tvrditi da nije znala da je povrijedila, od dana za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi, obveze koje ima na temelju iste. Usto, zaštita prava obrane predmetne države članice koju jamči pre sudski postupak ne može za posljedicu imati zaštitu te države članice od svih materijalnih posljedica koje proizlaze iz te povrede u razdoblju koje prethodi isteku roka iz obrazloženog mišljenja.
- 83 Stoga, kako bi se osigurala puna djelotvornost prava Unije, treba, tijekom procjene trajanja povrede radi određivanja visine paušalnog iznosa čije plaćanje treba naložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, uzeti u obzir dan prenošenja predviđen u samoj predmetnoj direktivi.
- 84 U ovom predmetu nije sporno da na dan prenošenja predviđen člankom 67. Direktive 2015/849, odnosno 26. lipnja 2017., Rumunjska nije donijela zakone i druge propise potrebne za njezino prenošenje i, posljedično, nije priopćila Komisiji mjere za njezino prenošenje. Iz navedenog slijedi da je predmetna povreda, koja je okončana tek 21. srpnja 2019., trajala malo dulje od dvije godine.
- 85 Kao treće, kad je riječ o sposobnosti plaćanja dotične države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da treba uzeti u obzir nedavno kretanje bruto domaćeg proizvoda (BDP) države članice, kako je iskazano na dan kad je Sud ispitivao činjenice (vidjeti, po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 124. i navedenu sudsku praksu).
- 86 Imajući sve okolnosti ovog predmeta u vidu, i s obzirom na diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da Sud ne može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa u visini koja premašuje iznos koji je odredila Komisija, treba smatrati da učinkovita prevencija budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj iz članka 67. Direktive 2015/849, i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u visini od 3 000 000 eura.
- 87 Stoga Rumunjskoj valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos od 3 000 000 eura.

Troškovi

- 88 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 zahtjev da se Rumunjskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.
- 89 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francuska Republika i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. prosinca 2017. nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (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/EZ i, posljedično, time što te mjere nije priopćila Komisiji, Rumunjska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. Direktive 2015/849.**
- 2. Rumunjskoj se nalaže da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 3 000 000 eura.**
- 3. Rumunjskoj se nalaže snošenje troškova postupka.**
- 4. Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francuska Republika i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi