



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
EVGENIEGO TANCHEVA  
przedstawiona w dniu 5 marca 2020 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-549/18

#### Komisja Europejska przeciwko

#### Rumunii

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa (UE) 2015/849 – Przeciwdziałanie praniu pieniędzy – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Brak poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą – Kary pieniężne – Ryczałt

### I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Europejska, działając na podstawie art. 258 TFUE, wszczęła przeciwko Rumunii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprzyjęciem środków koniecznych do dokonania transpozycji do dnia 26 czerwca 2017 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE<sup>2</sup>, a w każdym razie w związku z niepoinformowaniem Komisji o tych środkach.
2. Ponadto na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE Komisja wnosi do Trybunału o nałożenie na Rumunię ryczałtu, ostatecznie ustalonego w wysokości 4 536 667,20 EUR, za naruszenie ciężącego na niej obowiązku poinformowania o środkach podjętych w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849. Początkowo Komisja wnosiła również o nałożenie dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości 21 974,40 EUR, lecz w toku postępowania wycofała ten wniosek.
3. W związku z tym niniejsza sprawa stwarza Trybunałowi sposobność rozwinięcia orzecznictwa dotyczącego stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, wynikającego z przełomowego wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>3</sup>. Artykuł 260 ust. 3 TFUE jest ważnym instrumentem wprowadzonym przez traktat z Lizbony, który umożliwia Komisji wniesienie do

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2015, L 141, s. 73.

<sup>3</sup> C-543/17, EU:C:2019:573. Było kilka wcześniejszych spraw dotyczących art. 260 ust. 3 TFUE, jednak zostały one wycofane przed wydaniem przez Trybunał wyroku. Dwie z nich były przedmiotem opinii rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowanej, EU:C:2014:2441) oraz mojej opinii w sprawie Komisja/Hiszpania (art. 260 ust. 3 TFUE – kredyt hipoteczny) (C-569/17, EU:C:2019:271), do których będę się w niniejszej analizie odwoływał.

Trybunału – w trybie art. 258 TFUE – skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na tej podstawie, że państwo członkowskie „uchyliło obowiązki poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą”, i jednocześnie zwrócić się do Trybunału o nałożenie na takie państwo członkowskie kar pieniężnych.

4. Niniejsza sprawa jest rozpatrywana przez Trybunał równolegle z inną sprawą, Komisja/Irlandia (C-550/18), w której została dziś przedstawiona moja opinia. Z obu spraw wyłaniają się dwa kluczowe problemy dotyczące po pierwsze tego, czy Komisja musi uzasadnić swoją decyzję o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE, a po drugie oceny w przedmiocie ryczałtu na gruncie tego postanowienia. W niniejszej sprawie pojawiają się również odrębne zagadnienia dotyczące tego, czy środki, o których poinformowano w toku postępowania, są równoznaczne z wykonaniem zobowiązań w rozumieniu art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE.

5. W niniejszej opinii dojdę do stwierdzenia, że Rumunia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 258 TFUE, i proponuję, aby Trybunał nakazał jej zapłatę ryczałtu na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE.

## II. Ramy prawne

6. Artykuł 67 ust. 1 dyrektywy 2015/849 stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 czerwca 2017 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odesłania określone są przez państwa członkowskie”.

7. Zgodnie z art. 1 pkt 42 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniającej dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE<sup>4</sup>, art. 67 ust. 1 dyrektywy 2015/849 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 czerwca 2017 r.

Państwa członkowskie stosują art. 12 ust. 3 od dnia 10 lipca 2020 r.

Państwa członkowskie ustanawiają rejestry, o których mowa w art. 30, do dnia 10 stycznia 2020 r., rejestry, o których mowa w art. 31, do dnia 10 marca 2020 r. i scentralizowane automatyczne mechanizmy, o których mowa w art. 32a, do dnia 10 września 2020 r.

[...]

Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji tekst przepisów, o których mowa w niniejszym ustępie.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie”.

<sup>4</sup> Dz.U. 2018, L 156, s. 43.

### III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

8. Z uwagi na to, że w terminie transpozycji, tj. do dnia 26 czerwca 2017 r., Komisja nie została poinformowana o żadnych środkach transpozycji dyrektywy 2015/849, wystosowała ona do Rumunii wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 18 lipca 2017 r., w którym wezwała ją do podjęcia niezbędnych działań w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tego wezwania.

9. W odpowiedzi przekazanej pismem z dnia 19 września 2017 r. Rumunia poinformowała Komisję, że środki transpozycji zostaną przyjęte w grudniu 2017 r.

10. W uzasadnionej opinii z dnia 7 grudnia 2017 r. Komisja stwierdziła, że Rumunia nadal nie poinformowała o żadnych środkach transpozycji dyrektywy 2015/849, i wezwała ją do ich przyjęcia w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania wspomnianej uzasadnionej opinii.

11. Po odrzuceniu jej wniosków o przedłużenie terminu wyznaczonego na udzielenie odpowiedzi na tę uzasadnioną opinię, Rumunia przekazała swoją odpowiedź pismem z dnia 8 lutego 2018 r., wskazując, że przepisy transponujące dyrektywę 2015/849 zostaną przyjęte w maju 2018 r.

12. Uznawszy, że Rumunia nadal nie dokonała transpozycji dyrektywy 2015/849 ani nie przekazała informacji o jakichkolwiek środkach transpozycji, w dniu 19 lipca 2018 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

13. Skargą wniesioną w dniu 27 sierpnia 2018 r. Komisja wszczęła niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, wnosząc do Trybunału:

- po pierwsze o stwierdzenie, że nie przyjmując do dnia 26 czerwca 2017 r. środków niezbędnych w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849, a w każdym razie nie informując o nich, Rumunia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 67 wspomnianej dyrektywy;
- po drugie o nałożenie na Rumunię okresowej kary pieniężnej w wysokości 21 974,40 EUR za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu obowiązku poinformowania o środkach niezbędnych w celu zapewnienia transpozycji dyrektywy 2015/849, naliczanej od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie;
- po trzecie o nałożenie na Rumunię ryczałtu opartego na dziennej kwocie 6016,80 EUR, pomnożonej przez liczbę dni, które upłynęły od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin transpozycji ustanowiony w przedmiotowej dyrektywie, do dnia wykonania przez Rumunię ciężących na niej zobowiązań lub – w razie niewykonania tych zobowiązań – do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału, z tym zastrzeżeniem, że minimalny ryczałt powinien wynosić 1 887 000 EUR; oraz
- po czwarte o obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

14. W odpowiedzi na skargę wniesionej w dniu 7 listopada 2018 r. Rumunia wnosi do Trybunału:

- po pierwsze o oddalenie w części skargi wniesionej przez Komisję ze względu na częściową transpozycję tej dyrektywy przez obowiązujące przepisy krajowe;
- po drugie o oddalenie skargi Komisji w zakresie, w jakim zmierza ona do nałożenia na Rumunię kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE; oraz
- po trzecie, tytułem żądania ewentualnego, o odrzucenie wniosku Komisji o nałożenie ryczałtu, a w każdym razie o obniżenie wysokości kar, o których nałożenie wnosi Komisja, w zakresie odzwierciedlającym szczególny charakter uchybienia i postawę Rumunii.

15. Komisja i Rumunia złożyły ponadto replikę oraz duplikę odpowiednio w dniach 17 grudnia 2018 r. oraz 15 lutego 2019 r.

16. Pismem z dnia 28 sierpnia 2019 r. Komisja poinformowała Trybunał o częściowym wycofaniu swojej skargi. Komisja odstąpiła od żądania nałożenia dziennej okresowej kary pieniężnej, ponieważ żądanie to stało się bezprzedmiotowe po dokonaniu przez Rumunię pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 poprzez przyjęcie przepisów krajowych, o których poinformowano w dniu 18 lipca 2019 r., a które weszły w życie w dniu 21 lipca 2019 r. Uznając ostatni ze wskazanych dni za dzień wykonania przez Rumunię jej zobowiązań, Komisja ustaliła dochodzoną kwotę ryczałtu na 4 536 667,20 EUR. Rumunia przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie wspomnianego pisma w dniu 30 września 2019 r.

17. Postanowieniami z dnia 6 grudnia 2018 r. i 7 stycznia 2019 r. Belgia, Estonia, Francja, Irlandia oraz Polska zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rumunii. W dniu 14 lutego 2019 r. Irlandia wycofała wniosek o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta. W dniu 11 czerwca 2019 r. Komisja złożyła uwagi w przedmiocie przedstawionych przez Belgię, Estonię, Francję i Polskę uwag interwenientów.

18. W dniu 10 grudnia 2019 r. odbyła się rozprawa, na której Komisja, Estonia oraz Rumunia przedstawiły uwagi ustne.

#### **IV. Streszczenie argumentów stron**

##### ***A. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE***

19. Komisja twierdzi, że w określonym w art. 67 dyrektywy 2015/849 terminie transpozycji, tj. do dnia 26 czerwca 2017 r., Rumunia nie przyjęła niezbędnych środków transpozycji ani nie poinformowała jej o tych środkach.

20. Komisja podnosi ponadto, że 40 krajowych środków, o których poinformowano w październiku 2018 r. po wniesieniu niniejszej skargi, wskazanych przez Rumunię w odpowiedzi na skargę (zwanych dalej „środkami, o których poinformowano”), nie zapewnia częściowej transpozycji dyrektywy 2015/849. Środki te, dokonujące transpozycji poprzednich dyrektyw uchylonych dyrektywą 2015/849<sup>5</sup>, nie są wystarczające dla dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849, ponieważ między dyrektywami tymi istnieją znaczące różnice, a dyrektywa 2015/849 wprowadza wiele nowych elementów. Żaden ze środków, o których poinformowano – z których 37 przyjęto przed przyjęciem tej dyrektywy – nie odnosi się do dyrektywy 2015/849, zaś Rumunia nie przedstawiła żadnego dokumentu wyjaśniającego związek między przepisami dyrektywy 2015/849 a odpowiadającymi im przepisami krajowymi zgodnie z motywem 67 wspomnianej dyrektywy. Jak Komisja podkreśliła w toku rozprawy, załącznika do odpowiedzi na skargę nie można poczytywać za właściwe zgłoszenie tego rodzaju dokumentu wyjaśniającego<sup>6</sup>.

21. Rumunia twierdzi, że w celu zagwarantowania pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 starała się ona zapewnić terminowe przyjęcie krajowych uregulowań transponujących przepisy tej dyrektywy w jednym akcie prawnym, jednak procedury wewnętrzne przekroczyły wyznaczone terminy.

<sup>5</sup> Mianowicie dyrektywy 2005/60 oraz 2006/70; zobacz pkt 1 niniejszej opinii.

<sup>6</sup> Komisja odsyła do wyroku z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P oraz C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 99).

22. Rumunia utrzymuje, że nie uchybiła obowiązkowi dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849 w pełni, ponieważ środki, o których poinformowano, dokonują transpozycji poprzednich dyrektyw uchylonych dyrektywą 2015/849, a zatem w zakresie, w jakim przepisy tych dyrektyw zostały powtórzone w dyrektywie 2015/849, środki te zapewniają częściową transpozycję tej dyrektywy. Okoliczność, że środki te nie odwołują się do dyrektywy 2015/849, nie stoi na przeszkodzie uznaniu ich za środki transpozycji, ponieważ umożliwiają one osiągnięcie celów dyrektywy 2015/849. W załączniku do odpowiedzi na skargę Rumunia przedstawiła informacje dotyczące związku między tymi środkami a dyrektywą 2015/849.

### **B. Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE**

23. Komisja, opierając się na swoim komunikacie w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE<sup>7</sup>, twierdzi, że uchybienie przez Rumunię obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji stosownie do art. 67 dyrektywy 2015/849 wchodzi w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE. Jak wskazano w kolejnym komunikacie<sup>8</sup>, skorygowana praktyka Komisji polegająca na żądaniu nałożenia zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

24. Komisja twierdzi, że jej decyzja o systematycznym żądaniu nałożenia kar pieniężnych zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE nie stanowi nadużycia przysługującego jej zakresu uznania. Artykuł 260 ust. 3 TFUE przyznaje jej szeroki zakres uznania, analogiczny do zakresu uznania w odniesieniu do decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 258 TFUE<sup>9</sup>. W związku z tym nie jest ona zobowiązana do podania dokładnych powodów decyzji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE. Utrzymuje ona również, że opóźnienia w transpozycji dyrektyw stanowią na tyle poważne uchybienia, że uzasadniają nałożenie ryczałtów.

25. Co się tyczy ustalania wysokości kar pieniężnych Komisja stwierdza, że metoda obliczania kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE powinna być taka sama, jak metoda stosowana w przypadku art. 260 ust. 2 TFUE<sup>10</sup>. Na tej podstawie Komisja proponuje ryczałt w wysokości 4 536 667,20 EUR, przy czym ryczałt ten staje się wymagalny w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału. Podstawę tej kwoty stanowi kwota dzienna w wysokości 6016,80 EUR pomnożona przez liczbę dni (754) trwania uchybienia<sup>11</sup>, obejmującego okres od dnia następującego po dniu upływu terminu transpozycji określonego w dyrektywie 2015/849 (27 lipca 2017 r.) do dnia poprzedzającego dzień, w którym uchybienie ustało (20 lipca 2019 r.), mając na względzie, że Rumunia dokonała pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 z dniem 21 lipca 2019 r.<sup>12</sup>. Komisja podkreśla, że czas trwania uchybienia stanowi istotny element przy ustalaniu odpowiedniej kary i powinien być liczony od daty upływu terminu transpozycji, ponieważ to w tej dacie powstaje uchybienie obowiązkowi państwa członkowskiego poinformowania o środkach transpozycji, nie zaś w dacie upływu terminu wyznaczonej w uzasadnionej opinii<sup>13</sup>.

7 Komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (Dz.U. 2011, C 12, s. 1, zwany dalej „komunikatem z 2011 r.”), w szczególności pkt 7, 19, 21.

8 Komunikat Komisji – Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu (Dz.U. 2017, C 18, s. 10) (zwany dalej „komunikatem z 2017 r.”), w szczególności s. 15–16.

9 Komunikat z 2011 r., w szczególności pkt 16, 17.

10 Komunikat z 2011 r., w szczególności pkt 23, 28; komunikat z 2017 r., s. 15.

11 Komunikat z 2011 r., pkt 28 [zawierający odesłanie do komunikatu Komisji – Stosowanie art. 228 traktatu WE (Dz.U. 2007, C 126, s. 15; zwanego dalej „komunikatem z 2005 r.”), pkt 19–24].

12 Zobacz pkt 16 niniejszej opinii. Komisja zaproponowała również dzienną okresową karę pieniężną, lecz wycofała to żądanie. W związku z tym nie będą omawiały tych obliczeń w dalszej części niniejszej opinii.

13 Komisja odsyła w szczególności do wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 88).

26. Ponadto przy obliczaniu w ramach ryczałtu dziennej kwoty w wysokości 6016,80 EUR, opartej na standardowej zryczałtowanej stawce pomnożonej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik „n”<sup>14</sup>, Komisja proponuje, ze względu na wagę uchybienia, współczynnik o wartości 8 w skali od 1 do 20. Opiera się on na ustalonych parametrach dotyczących po pierwsze znaczenia dyrektywy 2015/849 jako kluczowego instrumentu zapewniającego skuteczną ochronę europejskiego rynku finansowego przed zagrożeniami związanymi z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, a po drugie skutków dla interesu publicznego i interesów prywatnych, związanych z wpływem, jaki brak transpozycji tej dyrektywy przez Rumunię wywiera na europejski rynek finansowy, inwestorów i obywateli. Komisja uważa również, że przedłużenie określonego w dyrektywie 2018/843 terminu transpozycji przewidzianego dla ustanowienia centralnych rejestrów zgodnie z art. 30 i 31 dyrektywy 2015/849 stanowi czynnik łagodzący, podkreślając, że termin transpozycji pozostałych obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2015/849 pozostaje niezmienny.

27. Rumunia, popierana przez Belgię, Estonię i Francję, twierdzi, że ponieważ prawo rumuńskie zapewnia częściową transpozycję dyrektywy 2015/849, art. 260 ust. 3 TFUE nie znajduje zastosowania. Jednakże w razie jego zastosowania kary pieniężne zaproponowane przez Komisję muszą zostać dostosowane do okoliczności niniejszej sprawy.

28. Jeśli chodzi o nakładanie kar pieniężnych, Rumunia, popierana przez Belgię, Estonię, Francję i Polskę, twierdzi, że systematyczna praktyka Komisji polegająca na żądaniu nałożenia kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE jest błędna. Na Komisji spoczywa obowiązek uzasadnienia decyzji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych każdej sprawy. Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, w tym między innymi wyjątkowo krótki etap poprzedzający wniesienie skargi, złożoność dyrektywy 2015/849, wysiłki Rumunii podjęte w ramach współpracy [z Komisją] oraz częściową transpozycję dyrektywy 2015/849, a także okoliczność, że Komisja nie uzasadniła decyzji o żądaniu nałożenia kar pieniężnych, kary te nie są uzasadnione.

29. Rumunia twierdzi ponadto, że nałożenie ryczałtu jest nieuzasadnione i nieproporcjonalne. Jak wynika z orzecznictwa dotyczącego art. 260 ust. 2 TFUE<sup>15</sup>, nałożenie ryczałtu następuje w wyjątkowych sytuacjach i nie ma charakteru automatycznego. Wykracza ono również poza to, co jest konieczne, aby Rumunia przestrzegała ciężących na niej zobowiązań, zważywszy w szczególności na okoliczność, że wykonała ona swoje zobowiązania, że wpływ na interes publiczny i interesy prywatne jest wyolbrzymiony oraz że Rumunia nigdy nie została ukarana przez Trybunał za niedokonanie transpozycji dyrektywy w terminie. Jak Rumunia podkreśliła na rozprawie, a Francja wskazała w swoich uwagach, ryczałt nie jest uzasadniony, jeżeli państwo członkowskie w toku postępowania wywiązuje się ze swoich zobowiązań, ponieważ nie sprzyja on realizacji celów art. 260 ust. 3 TFUE w postaci zachęcania do transpozycji dyrektyw i ułatwiania nakładania kar pieniężnych<sup>16</sup>.

30. Jeśli chodzi o ustalanie wysokości kar pieniężnych, Rumunia, popierana przez Belgię, Francję i Polskę, podnosi, że metoda obliczania kar na podstawie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE nie powinna być taka sama, a kryteria powinny być dostosowane do rodzaju uchybienia, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE. W niniejszej sprawie Rumunia uważa, że współczynnik wagi uchybienia jest zbyt wysoki, ponieważ dokonała ona częściowej transpozycji i współpracowała w toku całego postępowania. Rumunia podnosi także, że na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE nie należy uwzględniać czasu trwania uchybienia, a tytułem ewentualnym podnosi ona, że uwzględniona powinna być data wyznaczonej

14 Zobacz komunikat z 2005 r., w szczególności pkt 24. Komisja opiera się na danych przedstawionych w jej komunikacie – Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [C(2017)8720 final] (Dz.U. 2017, C 431, s. 3).

15 Rumunia odwołuje się w szczególności do wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 62, 63, 69).

16 Rumunia odwołuje się do wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 52).

w uzasadnionej opinii, ponieważ to właśnie z tej perspektywy Trybunał ocenia, czy państwo członkowskie wykonało swoje zobowiązania<sup>17</sup>. W związku z tym w razie nałożenia przez Trybunał ryczałtu, jego wysokość powinna zostać znacznie obniżona oraz odzwierciedlać nadto okoliczności niniejszej sprawy oraz postawę Rumunii.

## V. Analiza

### A. W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE

31. Należy przypomnieć, że w ramach postępowania na podstawie art. 258 TFUE powiadomienie, którego dokonują państwa członkowskie zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, powinno zawierać wystarczająco jasne i precyzyjne informacje w przedmiocie treści przepisów krajowych transponujących dyrektywę. W związku z tym powiadomienie to, do którego można dołączyć tabelę korelacji, powinno jednoznacznie wskazywać te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają obowiązki nałożone na nie przez tę dyrektywę. Uchybienie temu obowiązkowi przez państwo członkowskie, niezależnie od tego, czy informacja w ogóle nie została przedstawiona lub została przedstawiona częściowo, czy przedstawiono ją w sposób niewystarczająco jasny i precyzyjny, może stanowić samodzielną podstawę zastosowania art. 258 TFUE<sup>18</sup>.

32. Trybunał orzekł w szczególności, że nawet jeżeli transpozycję dyrektywy mogą zapewnić już obowiązujące przepisy krajowe, państwo członkowskie nie jest zwolnione z formalnego obowiązku poinformowania o nich Komisji nawet wtedy, gdy to państwo członkowskie dokonało już powiadomienia o tych przepisach w ramach transpozycji wcześniejszych dyrektyw<sup>19</sup>. Co więcej, w przypadku gdy dyrektywa przewiduje, że środki dokonujące jej transpozycji muszą zawierać odniesienie do niej lub że odniesienie takie musi towarzyszyć ich urzędowej publikacji, konieczne jest przyjęcie pozytywnego aktu dokonującego transpozycji<sup>20</sup>.

33. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku skargi opartej na art. 258 TFUE istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji istniejącej w państwie członkowskim na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, zaś późniejsze zmiany nie mogą być przez Trybunał brane pod uwagę<sup>21</sup>.

34. W niniejszej sprawie Rumunia przyznaje, że nie przyjęła środków niezbędnych do dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849 i nie poinformowała o tych środkach przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli dniem 8 lutego 2018 r.<sup>22</sup>. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie tych środków i poinformowanie o nich zostało dokonane po tej dacie (zobacz pkt 16 niniejszej opinii), w związku z czym nie mogą one zostać wzięte pod uwagę.

35. Jeżeli chodzi o środki, o których poinformowano, obowiązujące w Rumunii w dacie upływu terminu transpozycji, tj. w dniu 26 czerwca 2017 r., nie przekonują mnie argumenty przedstawione przez Rumunię przed Trybunałem, zgodnie z którymi środki te mogą zostać uwzględnione przy ocenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w niniejszej sprawie. Biorąc pod uwagę, że art. 67

<sup>17</sup> Rumunia odwołuje się w szczególności do wyroku z dnia 6 października 2009 r., Komisja/Hiszpania (C-562/07, EU:C:2009:614, pkt 23 i przywołane tam orzecznictwo).

<sup>18</sup> Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 51).

<sup>19</sup> Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Irlandia (C-427/07, EU:C:2009:457, pkt 108, 109).

<sup>20</sup> Zobacz wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Hiszpania (C-599/17, niepublikowany, EU:C:2018:813, pkt 21).

<sup>21</sup> Zobacz wyrok z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Rumunia (C-301/17, niepublikowany, EU:C:2018:846, pkt 42).

<sup>22</sup> W niniejszej sprawie datą odniesienia jest dzień, który nastąpił dwa miesiące po otrzymaniu przez Rumunię w dniu 8 grudnia 2017 r. uzasadnionej opinii (zobacz pkt 10 niniejszej opinii).

ust. 1 dyrektywy 2015/849 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby przyjmowane przez nie środki dokonujące transpozycji tej dyrektywy zawierały odniesienie do niej lub aby takie odniesienie zostało dokonane w momencie ich urzędowej publikacji (zobacz pkt 6 i 7 niniejszej opinii), konieczne jest przyjęcie przez Rumunię pozytywnego aktu dokonującego transpozycji. Rumunia nie twierdzi, że środki, o których poinformowano, spełniają ten warunek. W każdym razie Rumunia nie kwestionuje, że środki te nie zapewniły pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 i że poinformowano o nich w październiku 2018 r., czyli po upływie terminu transpozycji dyrektywy 2015/849 i terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii<sup>23</sup>. Powrócę do tej kwestii w dalszej części mojej analizy (zobacz pkt 68 niniejszej opinii).

36. Proponuję zatem, aby Trybunał stwierdził, że nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich środków niezbędnych do dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849, a w każdym razie nie informując o tych środkach, Rumunia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 67 tej dyrektywy.

### ***B. W przedmiocie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE***

37. Główne problemy niniejszej sprawy dotyczą po pierwsze uzasadnienia przez Komisję decyzji o żądaniu nałożenia kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, a po drugie proporcjonalności ryczałtu, co z kolei rodzi pewne ogólne pytania w szczególności w przedmiocie metody obliczania ryczałtu oraz możliwości zastosowania orzecznictwa dotyczącego art. 260 ust. 2 TFUE. Strony nie są ponadto zgodne co do tego, czy art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie w niniejszej sprawie, a mianowicie czy obejmuje częściowe uchybienie obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji.

38. Ze względu na to, że wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>24</sup> ma szczególne znaczenie dla tej problematyki, należy najpierw przedstawić pewne wstępne uwagi dotyczące tego wyroku (sekcja 1) przed przystąpieniem do rozważań w przedmiocie zakresu uznania Komisji w przypadku żądania nałożenia kar pieniężnych na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE, oceny kar pieniężnych na podstawie tego przepisu oraz nałożenia w niniejszej sprawie ryczałtu (sekcje 2, 3 i 4).

#### *1. Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)*

39. Należy mieć na uwadze, że wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>25</sup> dotyczył głównie przedmiotowego zakresu art. 260 ust. 3 TFUE oraz oceny okresowych kar pieniężnych w świetle tego przepisu. W szczególności Trybunał orzekł, że sformułowanie „obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy” zawarte w art. 260 ust. 3 TFUE oznacza, że „państwa członkowskie są zobowiązane do wskazania, w odniesieniu do każdego przepisu danej dyrektywy[,] przepisu lub przepisów krajowych zapewniających jego transpozycję. Jeśli informacje te zostaną przekazane, w stosownym przypadku wraz z przedstawieniem tabeli korelacji, to aby móc nałożyć na dane państwo członkowskie przewidzianą w tym przepisie karę pieniężną, Komisja powinna ustalić, że niektórych przepisów transponujących w oczywisty sposób brakuje lub nie obejmują one całego terytorium danego państwa członkowskiego”<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Zobacz w szczególności wyrok z dnia 30 listopada 2006 r., Komisja/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, pkt 25) (potwierdzający uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi poinformowania o środkach transpozycji wskazanych w załączniku do odpowiedzi na skargę i tym samym przedłożonych po upływie daty wyznaczonej w uzasadnionej opinii).

<sup>24</sup> C-543/17, EU:C:2019:573.

<sup>25</sup> C-543/17, EU:C:2019:573.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 59).



40. Trybunał orzekł ponadto, że nałożenie okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy uchybienie trwa do czasu zbadania przez Trybunał okoliczności faktycznych oraz że orzecznictwo dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE należy stosować w drodze analogii do art. 260 ust. 3 TFUE, ponieważ okresowe kary pieniężne przewidziane w tych dwóch postanowieniach służą osiągnięciu tego samego celu. Biorąc pod uwagę swobodę uznania, jaka w tej dziedzinie przysługuje Trybunałowi, oraz określone w orzecznictwie kryteria dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE, Trybunał nałożył na Belgię dzienną okresową karę pieniężną w wysokości 5000 EUR za nieprzyjęcie środków transpozycji w zakresie trzech artykułów przedmiotowej dyrektywy w odniesieniu do jednego z regionów Belgii i niepoinformowanie o nich<sup>27</sup>.

41. Na tej podstawie należy zauważyć, że w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) Trybunał przyjął, że zakres przedmiotowy art. 260 ust. 3 TFUE obejmuje brak poinformowania przez państwo członkowskie o środkach dokonujących niepełnej (częściowej) transpozycji przedmiotowej dyrektywy<sup>28</sup>. Ponadto Trybunał zastosował tę samą metodę w celu dokonania oceny okresowych kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE, kładąc nacisk na przysługującą mu swobodę uznania oraz cel, jakiemu ten rodzaj kary służy. Powrócę do tej kwestii w dalszej części mojej analizy (zobacz pkt 52, 53 i 59 niniejszej opinii).

42. Z wyroku w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>29</sup> wynika, że nie można zgodzić się z twierdzeniem wysuwany przez Rumunię, popieraną przez Belgię, Estonię i Francję, zgodnie z którym ze względu na dokonanie przez Rumunię częściowej transpozycji dyrektywy 2015/849 art. 260 ust. 3 TFUE nie znajduje zastosowania. Artykuł 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie do niniejszego postępowania<sup>30</sup>, ponieważ Komisja stwierdziła, że Rumunia w pełni uchybiła obowiązkowi poinformowania. W istocie do czasu dokonania przez Rumunię pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 z dniem 21 lipca 2019 r. w oczywisty sposób brakowało środków transpozycji, zaś obowiązujące wcześniej środki krajowe były niewystarczające (zobacz pkt 34 i 35 niniejszej opinii).

## 2. Zakres uznania Komisji na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE

43. W niniejszej sprawie Rumunia, popierana przez Belgię, Estonię, Francję i Polskę, podnosi zasadniczo, że nałożenie kar pieniężnych nie jest uzasadnione, ponieważ Komisja nie umotywowała, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności rozpatrywanej sprawy, decyzji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE.

44. Zgadzam się z Komisją, że nie ma ona obowiązku uzasadniania decyzji o żądaniu nałożenia kar pieniężnych na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE<sup>31</sup>. Dochodzę do tego wniosku z powodów przedstawionych poniżej.

45. Po pierwsze, należy przypomnieć, że art. 260 ust. 3 TFUE umożliwia Komisji wniesienie – w trybie art. 258 TFUE – skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na tej podstawie, że państwo członkowskie „uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą”, i zwrócenie się do

27 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, w szczególności pkt 60, 61 oraz 80–89).

28 Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573). Porównaj opinię rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:322, w szczególności pkt 58–81) (proponującą podejście zawężające) z opinią rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowaną, EU:C:2014:2441, pkt 114–145) oraz moją opinię w sprawie Komisja/Hiszpania (art. 260 ust. 3 TFUE – kredyt hipoteczny) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 41–71) (proponującymi szersze podejście).

29 Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Pragnę zauważyć, że nie ulega wątpliwości, że dyrektywa 2015/849 jest dyrektywą przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą, a mianowicie zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą stosownie do jej podstawy prawnej w postaci art. 114 TFUE.

31 Należy zauważyć, że rzecznik generalny M. Wathelet zajął podobne stanowisko w opinii w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowanej, EU:C:2014:2441, pkt 104–113).

Trybunału o nałożenie na takie państwo członkowskie kar pieniężnych w ramach tego samego postępowania. W takim przypadku nałożenie kar pieniężnych nie musi już być poprzedzone dłuższą procedurą, w ramach której konieczne jest wydanie przez Trybunał pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie na podstawie art. 258 TFUE, a następnie – w razie niewykonania przez państwo członkowskie pierwszego wyroku – wydanie przez Trybunał drugiego wyroku nakładającego kary pieniężne na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. W rezultacie oba postępowania zostają „połączone w jedno”.

46. W związku z tym należy uznać, że przyznana Komisji możliwość żądania nałożenia kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE jest związana z potwierdzonym w orzecznictwie szerokim zakresem uznania, jaki przysługuje Komisji w odniesieniu do wszczęcia postępowania na podstawie art. 258 TFUE<sup>32</sup>. Jak orzekł Trybunał, Komisja „nie ma obowiązku uzasadniania swojej decyzji, a dopuszczalność skargi nie zależy od okoliczności leżących u podstaw wyboru, którego dokonała [...]”. Trybunał Sprawiedliwości powinien jedynie upewnić się, czy zastosowana procedura może co do zasady być wykorzystana w odniesieniu do zarzucanego uchybienia”<sup>33</sup>. Tak samo, w mojej ocenie, powinno być w przypadku decyzji Komisji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE.

47. W tym względzie z porównania brzmienia art. 260 ust. 3 TFUE („może, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej”) oraz brzmienia art. 260 ust. 2 TFUE („[w]skazuje [...] wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej”) można wnioskować, że Komisja dysponuje zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy w postępowaniu opartym na art. 258 TFUE będzie ona wносить o nałożenie kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, nie mając takiego obowiązku<sup>34</sup>. Nic w tym sformułowaniu nie wydaje się natomiast wskazywać na to, by Komisja była zobowiązana do uzasadnienia decyzji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE, zwłaszcza że nie ma ona takiego obowiązku na gruncie art. 258 TFUE, skoro procedura przewidziana w art. 260 ust. 3 TFUE objęta jest art. 258 TFUE<sup>35</sup>.

48. W każdym razie decyzja Komisji o żądaniu nałożenia kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE musi być umotywowana w zakresie, w jakim zawiera indywidualną ocenę w przedmiocie kar pieniężnych żądanych w świetle okoliczności danej sprawy. Wskazane przez Komisję powody zastosowania kryteriów wykorzystywanych przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których nałożenie wnosi, mogą być wystarczające do umożliwienia państwu członkowskiemu zrozumienia i zakwestionowania przed Trybunałem oceny Komisji w przedmiocie kar pieniężnych, o których nałożenie ona wnosi, tak jak w niniejszej sprawie.

49. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że Komisja nie ma obowiązku uzasadnienia decyzji o zastosowaniu art. 260 ust. 3 TFUE.

### *3. Ocena kar pieniężnych na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE*

50. W związku z tym, że decyzja Komisji o żądaniu nałożenia kar pieniężnych w niniejszej sprawie jest zgodna z art. 260 ust. 3 TFUE, przejdę do rozważań dotyczących oceny kar pieniężnych na gruncie tego postanowienia.

32 Zobacz wyrok z dnia 19 września 2017 r., Komisja/Irlandia (C-552/15, EU:C:2017:698, pkt 34).

33 Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r., Komisja/Portugalia (C-70/99, EU:C:2001:355, pkt 17).

34 Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Hiszpania (art. 260 ust. 3 TFUE – kredyt hipoteczny) (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 68 i zamieszczone tam cytaty).

35 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 57).

51. Po pierwsze, jak zaproponowałem w mojej opinii w sprawie Komisja/Hiszpania (art. 260 ust. 3 TFUE – kredyt hipoteczny)<sup>36</sup>, Komisja przy obliczaniu wysokości kar pieniężnych na podstawie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE powinna móc korzystać z tej samej metody, ponieważ kary te są identyczne, cele realizowane przez te dwa postanowienia – podobne, a ponadto przyczynia się to do wspierania spójnego podejścia i gwarantuje państwom członkowskim przejrzystość. W tym względzie okoliczność, że art. 260 ust. 2 TFUE dotyczy „podwójnego naruszenia” prawa Unii i niewykonania wyroku zgodnie z art. 258 TFUE, zaś art. 260 ust. 3 TFUE dotyczy pojedynczego naruszenia prawa Unii opartego na uchybieniu obowiązkowi poinformowania, nie powinna moim zdaniem przysłaniać tego, że oba postanowienia odnoszą się do naruszeń prawa pierwotnego Unii (zobacz pkt 31 przywołanej opinii).

52. W każdym razie Trybunał nie jest związany propozycjami Komisji w zakresie dotyczącym nałożenia kar pieniężnych ani w odniesieniu do metody obliczenia ich wysokości na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE<sup>37</sup>. Jak Trybunał orzekł w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>38</sup>, zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszenia, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii. Trybunał w kontekście art. 260 ust. 2 TFUE orzekł ponadto, że propozycje i wytyczne zawarte w komunikatach Komisji nie wiążą Trybunału; stanowią one jedynie użyteczny punkt odniesienia i pozwalają zapewnić przejrzystość, przewidywalność i pewność prawa w zakresie działania Komisji<sup>39</sup>.

53. Można zatem uznać, że z wyroku w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>40</sup> wynika, że orzecznictwo dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE należy w drodze analogii stosować do art. 260 ust. 3 TFUE, ponieważ kary pieniężne przewidziane w tych dwóch postanowieniach służą osiągnięciu tych samych celów: o ile nałożenie okresowej kary pieniężnej jest szczególnie właściwe do skłonienia państwa członkowskiego do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałyby tendencję do utrwalania się, o tyle nałożenie ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań danego państwa członkowskiego dla interesu publicznego i interesów prywatnych.

54. Ponadto z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 260 ust. 2 TFUE, sięgającego przełomowego wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie Komisja/Francja<sup>41</sup>, wynika, że Trybunał może nałożyć zarówno ryczałt, jak i okresową karę pieniężną<sup>42</sup>, oraz że może on orzec karę pieniężną, która nie została zaproponowana przez Komisję, ponieważ „oceny stosowności sankcji finansowej [kary pieniężnej] i wyboru sankcji [kary] najbardziej właściwej w okolicznościach konkretnej sprawy dokonać można wyłącznie w świetle ustaleń Trybunału zawartych w wyroku, jaki wydaje on na podstawie art. [260 ust. 2 TFUE]. Kwestie te nie należą zatem do domeny politycznej”<sup>43</sup>. Rodzi się

36 C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 73. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowana, EU:C:2014:2441, pkt 146–160) oraz opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:322, pkt 96).

37 Zobacz moja opinia w sprawie Komisja/Hiszpania (C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 74).

38 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 78) [(odsyłający w drodze analogii do wyroku z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Włochy (C-196/13, EU:C:2014:2407, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo)].

39 W odniesieniu do ryczałtów zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Irlandia (C-279/11, niepublikowany, EU:C:2012:834, pkt 77). W odniesieniu do okresowych kar pieniężnych zobacz także wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., Komisja/Słowacja (C-626/16, EU:C:2018:525, pkt 83).

40 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 61) [(odsyłający w drodze analogii do wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 81)]. Zobacz także pkt 40 niniejszej opinii.

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

42 Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 80–86); a także z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 112).

43 Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja (C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 90). Zobacz także wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy (C-503/04, EU:C:2007:432, pkt 22).

zatem pytanie, czy orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE ma w drodze analogii zastosowanie do art. 260 ust. 3 TFUE w odniesieniu do przysługującej Trybunałowi swobody uznania w zakresie nałożenia zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, a także nałożenia kary pieniężnej, która nie została zaproponowana przez Komisję.

55. W tym względzie należy przypomnieć, że w porównaniu z art. 260 ust. 2 TFUE („[j]eżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną”) art. 260 ust. 3 TFUE stanowi, że nałożone przez Trybunał kary pieniężne nie mogą przekroczyć kwoty wskazanej przez Komisję („[j]eżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję”).

56. Wprawdzie, jak na rozprawie podniosły Estonia, Rumunia i Komisja, ograniczenie ustanowione w art. 260 ust. 3 TFUE można interpretować w ten sposób, że zawęży ono zakres swobodnego uznania Trybunału nie tylko w odniesieniu do kwoty, lecz także wyboru kary pieniężnej, która ma zostać nałożona, w związku z czym Trybunał nie mógłby nałożyć zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, jeżeli Komisja ich nie zażądała, ani nałożyć innej kary pieniężnej niż zaproponowana przez Komisję<sup>44</sup>.

57. Niemniej jednak podtrzymuję stanowisko przedstawione w mojej opinii w sprawie Komisja/Hiszpania (art. 260 ust. 3 TFUE – kredyt hipoteczny)<sup>45</sup>, zgodnie z którym Trybunałowi na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE przysługuje swoboda uznania w zakresie nałożenia zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, a także nałożenia kary pieniężnej, której Komisja nie zaproponowała, o ile jej kwota nie przekracza przewidzianego przez wspomniane postanowienie ograniczenia w tym zakresie. Należy w szczególności zauważyć, że brzmienie art. 260 ust. 3 TFUE odnosi się do kwoty, a nie do wyboru kary pieniężnej, która ma zostać nałożona. Z brzmienia tego da się wyprowadzić wniosek, że Trybunał nie może nałożyć kary pieniężnej w wysokości przekraczającej kwotę zaproponowaną przez Komisję. Jednakże w mojej ocenie brzmienie to nie powinno być interpretowane w ten sposób, że pozbawia ono Trybunał przysługującej mu swobody uznania w zakresie ustalenia stosownej kary pieniężnej we wszystkich sytuacjach. W związku z tym Trybunał, w zależności od okoliczności, może nałożyć karę pieniężną, której Komisja nie zaproponowała, a także nałożyć zarówno ryczałt, jak i okresową karę pieniężną, w wysokości odpowiadającej wysokości „wskazanej przez Komisję” lub w wysokości niższej, a wysokość „wskazana przez Komisję” nie musi odpowiadać łącznej kwocie ostatecznie nałożonej na dane państwo członkowskie.

58. Ponadto interpretacja ta odpowiada celom art. 260 ust. 3 TFUE, ponieważ pozwala ona uwzględnić zamysł związany z istnieniem w traktatach różnych rodzajów kar pieniężnych. Jak zauważono w pkt 40 niniejszej opinii, w przypadku gdy państwo członkowskie wykonuje ciężący na nim obowiązek poinformowania w toku postępowania, a zatem przed zbadaniem przez Trybunał okoliczności faktycznych, okresowa kara pieniężna nie może zostać nałożona. Nałożenie ryczałtu jest natomiast wciąż możliwe, aby zaradzić wpływowi tego uchybienia na interes publiczny i interesy prywatne, a także zniechęcić [państwo członkowskie] do jego powtórzenia. Tego rodzaju sytuacja tłumaczy skorygowaną praktykę Komisji polegającą na żądaniu nałożenia zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej w sprawach wszczynanych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE (zobacz pkt 23 niniejszej opinii), co niniejsza skarga ilustruje. Gdyby jednak Komisja zaproponowała tylko jeden rodzaj kary, przysługująca Trybunałowi swoboda uznania w zakresie nałożenia innej kary lub zarówno ryczałtu, jak i – w razie potrzeby – okresowej kary pieniężnej, ograniczona limitem przewidzianym w art. 260 ust. 3 TFUE, zapewniałaby, że postanowienie to nie jest pozbawione praktycznej skuteczności.

<sup>44</sup> Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Polska (C-320/13, niepublikowana, EU:C:2014:2441, pkt 155) oraz opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:322, pkt 97–100).

<sup>45</sup> C-569/17, EU:C:2019:271, pkt 76–78.

59. Należy dodać, że chociaż Trybunał zdaje się bezpośrednio nie zajmować stanowiska w tej kwestii w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>46</sup>, zwrócił on jednak uwagę na przysługującą mu na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE swobodę uznania w zakresie nakładania kar pieniężnych<sup>47</sup>, a w szczególności na okoliczność, że postępowanie na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE umożliwia Trybunałowi wykonywanie jego „funkcji sądowniczej” w zakresie oceny kary pieniężnej, którą „uzna za najbardziej odpowiednią do okoliczności danej sprawy”<sup>48</sup>.

#### 4. Nałożenie ryczałtu w niniejszej sprawie

60. W świetle orzecznictwa dotyczącego art. 260 ust. 2 TFUE<sup>49</sup> nałożenie ryczałtu i ustalenie jego wysokości na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE zależy w każdym przypadku od całokształtu istotnych okoliczności związanych zarówno z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i postawą danego państwa członkowskiego. Korzystając z przysługującej mu swobody uznania, Trybunał decyduje w przedmiocie nałożeniu ryczałtu, a jeśli ryczałt nakłada, ustala jego wysokość stosownie do okoliczności i proporcjonalnie do uchybienia. Istotnymi okolicznościami w tym względzie są waga uchybienia, czas jego trwania oraz możliwości finansowe państwa członkowskiego.

61. Z orzecznictwa tego wynika nadto, że ryczałt nakładany jest w oparciu o ocenę wpływu, jaki uchybienie zobowiązaniom przez dane państwo członkowskie wywiera na interes publiczny i interesy prywatne, w szczególności gdy uchybienie to utrzymywało się przez długi czas<sup>50</sup>. Zasądzenie zapłaty ryczałtu nie może nastąpić automatycznie, ponieważ Trybunałowi przysługuje szeroka swoboda uznania w zakresie decydowania o potrzebie nałożenia tego rodzaju kary<sup>51</sup>.

62. Na tej podstawie należy zauważyć, że na gruncie art. 260 ust. 3 TFUE Trybunał dysponuje znaczną swobodą uznania w zakresie nakładania ryczałtu, jeśli uzna to za stosowne, w zależności od okoliczności sprawy i postawy danego państwa członkowskiego, w celu zaradzenia wpływowi, jaki uchybienie przez to państwo członkowskie obowiązkowi poinformowania wywiera na interes publiczny i interesy prywatne. Okoliczność, że Trybunał uznał za stosowne nałożenie ryczałtu na gruncie art. 260 ust. 2 TFUE „w szczególności gdy uchybienie utrzymywało się przez długi czas”, jak zauważono w pkt 61 niniejszej opinii, nie stoi na przeszkodzie temu, aby Trybunał nałożył ryczałt w innych stosownych przypadkach, w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii.

63. Ponadto, biorąc pod uwagę różne cele realizowane przez okresowe kary pieniężne i ryczałty (zobacz pkt 53 niniejszej opinii), oczywiste jest, że o ile nałożenie okresowej kary pieniężnej, która ma zasadniczo charakter przymuszający wobec trwającego uchybienia, następuje jedynie w przypadku utrzymywania się uchybienia, o tyle nie jest wymagane, aby działało się tak również w przypadku nałożenia ryczałtu<sup>52</sup>. Zatem, wbrew uwagom Francji i Rumunii, okoliczność, że państwo członkowskie może wykonać swoje zobowiązania w toku postępowania, nie pozbawia ryczałtu jego celu.

46 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573, w szczególności pkt 81, 83).

47 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, w szczególności pkt 78, 83, 84, 89, 92).

48 Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 58).

49 Zobacz wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 113, 114).

50 Zobacz wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., Komisja/Grecja (C-378/13, EU:C:2014:2405, pkt 72).

51 Zobacz wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 63).

52 Zobacz wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 19, 20, 44, 45, 56–58); a także opinia rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:320, pkt 80).

64. W niniejszej sprawie należy uznać, że nałożenie ryczałtu stanowi właściwy środek odstraszający. W razie zastosowania zaktualizowanych danych Komisji całkowita kwota zaproponowana przez Komisję (4 536 667,20 EUR) może zostać obniżona (do 4 011 038,72 EUR)<sup>53</sup>, a być może bardziej, jeżeli uwzględnione zostaną pewne czynniki. Mając na względzie wszystkie okoliczności niniejszej sprawy, proponuję zatem, aby Trybunał nałożył na Rumunię ryczałt w wysokości 3 000 000 EUR<sup>54</sup>.

65. W pierwszej kolejności, co się tyczy wagi uchybienia, Trybunał w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>55</sup>, w kontekście nakładania okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, uznał, że obowiązek przyjęcia środków krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy oraz obowiązek poinformowania Komisji o tych środkach stanowią „zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym obowiązkom należy uznać za mające pewną wagę”. Wydaje mi się, że stwierdzenie to znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie dotyczącej nałożenia ryczałtu.

66. Ponadto, jeżeli Trybunał uwzględni przyjęte przez Komisję kryteria przy ustalaniu wysokości ryczałtu w niniejszej sprawie, ocena Komisji co do wagi uchybienia nie wydaje się wynikać z jakiegokolwiek błędu, biorąc pod uwagę znaczenie naruszonych przepisów prawa Unii oraz [jego] wpływ na interes publiczny i interesy prywatne. Należy zauważyć, że dyrektywa 2015/849 stanowi kluczowy instrument prawny zapobiegający wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu<sup>56</sup>. Wpisując się w kontekst ustanawiania skutecznej i rzeczywistej unii bezpieczeństwa<sup>57</sup>, dyrektywa ta opiera się na wcześniejszych dyrektywach i międzynarodowych działaniach podjętych w tej dziedzinie w celu wzmocnienia ram prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w Unii Europejskiej<sup>58</sup>. Podobnie jak Trybunał orzekł w odniesieniu do innych dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego<sup>59</sup>, nieprzyjęcie przez Rumunię środków transpozycji i niepoinformowanie o nich można uznać za mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i tym samym – będące w pewnym stopniu poważne<sup>60</sup>.

67. Wpływ niedokonania przez Rumunię transpozycji dyrektywy 2015/849 na interes publiczny i interesy prywatne również można uznać za znaczący, biorąc pod uwagę, że, jak zauważyła Komisja, brak transpozycji stwarza zagrożenie dla integralności i funkcjonowania systemu finansowego Unii, czyniąc go podatnym na pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu oraz wpływając na inwestorów i obywateli. Świadczy o tym na przykład rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 września

53 Zobacz komunikat Komisji – Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (Dz.U. 2019, C 309, s. 1). Minimalna kwota ryczałtu została obniżona do 1 651 000 EUR. W związku z tym, zgodnie ze wzorem wspomnianym w pkt 25 i 26 niniejszej opinii, kwota ryczałtu zostałaby obliczona w następujący sposób: kwota dzienna w wysokości 5319,68 EUR ( $1039 \times 8 \times 0,64$ ) pomnożona przez 754 dni. Na tej podstawie całkowita kwota ryczałtu, o którą wnioskuje Komisja, wynosiłaby wówczas 4 011 038,72 EUR.

54 Warto zauważyć, że proponowana przez mnie kwota odpowiada niektórym kwotom ryczałtu nałożonym na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE za niedokonanie pełnej transpozycji dyrektywy. Zobacz wyroki: z dnia 31 marca 2011 r., Komisja/Grecja (C-407/09, EU:C:2011:196, pkt 33–44) (3 mln EUR); a także z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 43–60) (3 mln EUR). Porównaj te kwoty z kwotami nałożonymi w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 65–88) (10 mln EUR) (stwierdzającym w szczególności wcześniejsze uchybienia w rozpatrywanej dziedzinie).

55 Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 85).

56 Zobacz dyrektywa 2018/843, w szczególności motyw 1; dyrektywa 2015/849, w szczególności art. 1 ust. 1 oraz motywy 1–3 i 64.

57 Zobacz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Dwudzieste sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, COM(2019) 552 final, 30 października 2019 r., s. 10–12.

58 Zobacz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Jak zapewnić lepsze wdrażanie ram regulacyjnych UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, COM(2019) 360 final, 24 lipca 2019 r.

59 Zobacz przypis 30 niniejszej opinii.

60 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 49).

2019 r. w sprawie stanu wdrażania przepisów Unii dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy<sup>61</sup>, w której między innymi z zadowoleniem przyjęto wszczęcie przez Komisję postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko państwom członkowskim, które nie dokonały transpozycji dyrektywy 2015/849, i wezwano je do uczynienia tego w możliwie najkrótszym terminie.

68. Ponadto w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę następujące czynniki. W szczególności, o ile – jak wskazała Komisja – zakres transpozycji powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu wagi braku poinformowania<sup>62</sup>, należy podkreślić, że niniejsza sprawa dotyczy całkowitego braku poinformowania przez państwo członkowskie środków transpozycji. W tym względzie nie przekonuje mnie twierdzenie Rumunii, że środki, o których poinformowano w październiku 2018 r., dokonują częściowej transpozycji dyrektywy 2015/849 i pozwalają w znacznym stopniu osiągnąć cele tej dyrektywy, ponieważ Trybunał odrzucił podobne argumenty z uwagi na to, że środki te nie spełniają wymogów rozpatrywanej dyrektywy; w przeciwnym bowiem wypadku nie można by było stwierdzić, że owo państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi dokonania transpozycji<sup>63</sup>.

69. Ponadto nie jestem przekonany, czy należy wziąć pod uwagę pewne okoliczności, na które powołuje się Rumunia. Jeśli chodzi o zarzucany krótki etap poprzedzający wniesienie skargi, nie ulega wątpliwości, że Komisja wyznaczyła Rumunii rozsądny termin na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia i uzasadnioną opinię oraz na przygotowanie obrony zgodnie z orzecznictwem Trybunału<sup>64</sup>, zważywszy, że Rumunia dysponowała terminem dwóch miesięcy na udzielenie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia i uzasadnioną opinię, a od terminu transpozycji określonego w dyrektywie 2015/849 (26 czerwca 2017 r.) upłynął ponad rok zanim Komisja wniosła niniejszą skargę (27 sierpnia 2018 r.). Nie jest możliwe skuteczne powołanie się na trudności związane ze złożonością transpozycji dyrektywy 2015/849, ponieważ państwo członkowskie nie może powoływać się na praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii<sup>65</sup>. Należy dodać, iż okoliczność, że inne państwa członkowskie mogły napotkać problemy z transpozycją dyrektywy w terminie, jest równie nieistotna<sup>66</sup>, a w każdym razie, jak wskazała Komisja, Rumunia była jedynym państwem członkowskim, które w dacie wniesienia niniejszej skargi nie poinformowało o żadnych środkach transpozycji<sup>67</sup>.

70. Niemniej jednak, istnieje kilka czynników łagodzących, które mają wpływ na nałożenie ryczałtu w niniejszej sprawie. Po pierwsze, dyrektywa 2018/843 przedłużyła termin ustanowienia centralnych rejestrów informacji o beneficjentach rzeczywistych zgodnie z art. 30 i 31 dyrektywy 2015/849, przy czym nie zmieniła terminu transpozycji pozostałych obowiązków wynikających z tej dyrektywy (zobacz pkt 7 niniejszej opinii). Nie widzę powodu dla nieuwzględnienia tego przedłużenia jako czynnika łagodzącego, wbrew stanowisku Komisji. Po drugie, Rumunia dowiodła lojalnej współpracy z Komisją w toku postępowania<sup>68</sup>. Wreszcie bezsporne jest, że Rumunia nigdy dotąd nie została ukarana przez Trybunał za niedokonanie transpozycji dyrektywy w terminie<sup>69</sup>.

61 Zobacz w szczególności motywy A, B, G oraz pkt 1.

62 Zobacz komunikat z 2011 r., pkt 25, oraz komunikat z 2017 r., s. 15. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja (C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 84).

63 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 51). W wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 73), Trybunał wydaje się nie uwzględniać podobnego argumentu wysuniętego przez Belgię.

64 Zobacz wyrok z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Rumunia (C-301/17, niepublikowany, EU:C:2018:846, pkt 32). Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do chwili wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

65 Zobacz wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 89).

66 Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 120).

67 Warto zauważyć, że w sprawie Komisja/Irlandia (C-550/18) Komisja stwierdziła w toku rozprawy, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało wszczęte jedynie przeciwko Irlandii i Rumunii, a wszystkie pozostałe państwa członkowskie poinformowały o środkach transpozycji dyrektywy 2015/849.

68 Zobacz wyrok z dnia 17 października 2013 r., Komisja/Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, pkt 60).

69 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 55).

71. W drugiej kolejności, co się tyczy czasu trwania uchybienia, Komisja uważa, że czas ten należy liczyć od daty upływu terminu transpozycji dyrektywy 2015/849, natomiast Rumunia podnosi, że element ten nie powinien być brany pod uwagę, a tytułem ewentualnym podnosi ona, że uwzględniona powinna być data wyznaczona w uzasadnionej opinii.

72. Należy zauważyć, że z orzecznictwa dotyczącego ryczałtów na gruncie art. 260 ust. 2 TFUE wynika, że Trybunał liczy czas trwania uchybienia od dnia ogłoszenia pierwszego wyroku Trybunału na podstawie art. 258 TFUE do dnia, w którym dane państwo członkowskie wywiązało się ze swoich zobowiązań, a w razie niewywiązania się z nich – do dnia, w którym Trybunał bada okoliczności faktyczne w ramach drugiego postępowania<sup>70</sup>. Niniejsza sprawa unaocznia zatem dwa zasadnicze problemy dotyczące ustalania wysokości ryczałtu na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE.

73. Po pierwsze, jeśli chodzi o moment zakończenia czasu trwania uchybienia – o ile bezsporne jest, że Rumunia wywiązała się ze swoich zobowiązań z dniem 21 lipca 2019 r. – konieczne wydaje się poczynienie wyjaśnień w przedmiocie dnia, w którym Trybunał bada okoliczności faktyczne w postępowaniu na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, w szczególności w celu utrzymania pewności prawa i odstraszającego skutku ryczałtów. Zważywszy, że postępowanie na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE może wiązać się z przedstawieniem przez dane państwo członkowskie środków transpozycji na różnych etapach postępowania, powinien istnieć określony moment, aby Trybunał mógł wykonać swoją funkcję sądowniczą<sup>71</sup>. W tym względzie właściwą wydaje mi się data ostatniej rozprawy w sprawie lub – w przypadku braku rozprawy – data zakończenia pisemnego etapu postępowania (to znaczy data, w której strony zostają powiadomione, że sprawa jest rozstrzygana przez określony skład orzekający), ponieważ stanowi ona dla stron ostatnią możliwość przedstawienia uwag w przedmiocie zakresu wypełnienia zobowiązań przez dane państwo członkowskie oraz kar pieniężnych, które powinny zostać nałożone<sup>72</sup>.

74. Po drugie, jeśli chodzi o moment rozpoczęcia czasu trwania uchybienia, data upływu terminu transpozycji określona w przedmiotowej dyrektywie wydaje mi się w odniesieniu do ryczałtów bardziej odpowiednia niż data upływu terminu wskazana w uzasadnionej opinii, ponieważ lepiej służy to celowi art. 260 ust. 3 TFUE, którym po części jest silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminie<sup>73</sup>. Jeżeli bowiem ewentualne nałożenie ryczałtu na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE następowałoby dopiero po dacie wskazanej w uzasadnionej opinii, wiązałoby się to z ryzykiem, że termin transpozycji określony w dyrektywie nie miałby natychmiastowego skutku tak długo, jak długo Komisja nie podejmie działań przeciwko państwu członkowskiemu. Należy również pamiętać, że w przeciwieństwie do okresowych kar pieniężnych, które stanowią środek przymuszenia państwa członkowskiego do zaniechania uchybienia w przyszłości, ryczałty dotyczą postępowania przeszłego i stanowią środek umożliwiający uniknięcie sytuacji, w której państwo członkowskie uznałoby, że przed podjęciem środków zmierzających do zaradzenia uchybieniu korzystniej jest odczekać do rozpoczęcia postępowania<sup>74</sup>, która to sytuacja mogłaby istotnie mieć miejsce w przypadku uwzględnienia daty wskazanej w uzasadnionej opinii.

70 Zobacz wyroki: z dnia 25 czerwca 2013 r., Komisja/Republika Czeska (C-241/11, EU:C:2013:423, pkt 46); a także z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Park wiatrowy Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 122).

71 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Komisja/Grecja (C-387/97, EU:C:1999:455, pkt 56–58).

72 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 84). Zobacz również, w odniesieniu do okresowych kar pieniężnych, wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Włochy (C-251/17, niepublikowany, EU:C:2018:358, pkt 64, 65) oraz opinia rzecznika generalnej V. Trstenjak w sprawie Komisja/Niemcy (C-503/04, EU:C:2007:190, pkt 62, 63, 88).

73 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 52).

74 Zobacz opinię rzecznika generalnego M. Poairesa Madura w sprawie Komisja/Włochy (C-119/04, EU:C:2006:65, pkt 46). Zobacz także pkt 53 niniejszej opinii.



75. W konsekwencji wydaje się, że proponowane przeze mnie rozwiązanie tym bardziej znajduje zastosowanie w odniesieniu do ryczałtów w porównaniu z okresowymi karami pieniężnymi, w przypadku których Trybunał w celu ustalenia okresu trwania uchybienia wziął pod uwagę datę upływu terminu transpozycji określoną w przedmiotowej dyrektywie w sprawie Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe)<sup>75</sup>. W każdym razie, jeżeli Trybunał nie zgodzi się z moją propozycją, długość okresu od daty upływu terminu transpozycji określonej w przedmiotowej dyrektywie może zostać uwzględniona przy ocenie wagi uchybienia, jak uczyniono w orzecznictwie dotyczącym art. 260 ust. 2 TFUE<sup>76</sup>.

76. W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę okres następujący po dacie upływu terminu transpozycji określonej w dyrektywie 2015/849 (26 czerwca 2017 r.) do dnia, w którym Rumunia wywiązała się ze swoich zobowiązań (21 lipca 2019 r.), czas trwania uchybienia wynosi około 25 miesięcy, w związku z czym można go uznać za długi<sup>77</sup>. Pragnę przypomnieć, że obowiązek przyjęcia przez państwo członkowskie środków niezbędnych do transpozycji dyrektywy sam w sobie nie został uznany za stwarzający szczególne trudności<sup>78</sup>. Należy jednak zauważyć, że uregulowanie krajowe, o którym poinformowano w lipcu 2019 r., choć spóźnione, zapewniło pełną transpozycję dyrektywy 2015/849.

77. Wreszcie, Rumunia nie przedstawiła Trybunałowi żadnych dowodów dotyczących jej możliwości finansowych.

78. Mając na względzie wszystkie okoliczności niniejszej sprawy, proponuję zatem, aby Trybunał nałożył na Rumunię ryczałt w wysokości 3 000 000 EUR.

## VI. W przedmiocie kosztów

79. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rumunia przegrała sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie jej kosztami, należy obciążyć Rumunię kosztami postępowania. Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu, który stanowi, że państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Belgia, Estonia, Francja i Polska pokrywają własne koszty.

## VII. Wnioski

80. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że nie przyjmując do dnia 26 czerwca 2017 r. środków niezbędnych do dokonania transpozycji dyrektywy 2015/849, a w każdym razie nie informując o tych środkach, Rumunia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 67 tej dyrektywy;
- 2) nałożył na Rumunię ryczałt w wysokości 3 000 000 EUR;
- 3) obciążył Rumunię kosztami postępowania; oraz
- 4) orzekł, że Belgia, Estonia, Francja oraz Polska pokrywają własne koszty.

75 Wyrok z dnia 8 lipca 2019 r. (C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 88).

76 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Irlandia (C-374/11, niepublikowany, EU:C:2012:827, pkt 38, 52). Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Komisja/Grecja (C-197/98, EU:C:1999:597, pkt 43).

77 Zobacz wyroki: z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja (C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 57, 58) (27 miesięcy); a także z dnia 13 lipca 2017 r., Komisja/Hiszpania (C-388/16, niepublikowany, EU:C:2017:548, pkt 40) (29 miesięcy).

78 Zobacz wyrok z dnia 31 marca 2011 r., Komisja/Grecja (C-407/09, EU:C:2011:196, pkt 33).