



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. julija 2020 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma – Direktiva (EU) 2015/849 – Neobstoj prenosa in/ali sporočitve ukrepov za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska“

V zadevi C-549/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 27. avgusta 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae in L. Radu Bouyon, agenti,

tožeča stranka,

proti

Romuniji, ki so jo sprva zastopali C.-R. Cantâr, E. Gane, L. Lițu in R. I. Hațieganu, nato zadnje tri, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopajo C. Pochet, P. Cottin in J.-C. Halleux, agenti,

Republike Estonije, ki jo zastopa N. Grünberg, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo A.-L. Desjonquères, B. Fodda in J.-L. Carré, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopa B. Majczyna, agent,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, predsednik senata, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (poročevalec), A. Kumin, N. Jääskinen in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

* Jezik postopka: romunščina.

sodni tajnik: M. Longar, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. decembra 2019,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. marca 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Romunija s tem, da do 26. junija 2017 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73), ali vsekakor s tem, da teh zakonov ali drugih predpisov ni sporočila Komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 Direktive 2015/849;
- tej državi članici v skladu z določbami člena 260(3) PDEU zaradi neizpolnitve obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos te direktive naloži plačilo denarne kazni v višini 21.974,40 EUR za vsak dan zamude od datuma razglasitve te sodbe;
- navedeni državi članici v skladu z določbami člena 260(3) PDEU naloži plačilo pavšalnega zneska na podlagi dnevnega zneska 6016,80 EUR, pomnoženega s številom dni, natečenih od dneva po izteku roka za prenos, ki je določen v navedeni direktivi, do dneva, ko je ta država članica odpravila kršitev, ali če se kršitev ne odpravi, do dneva razglasitve te sodbe, pri čemer mora biti presežen minimalni pavšalni znesek 1.887.000 EUR, in
- Romuniji naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 Člen 1(1) in (2) Direktive 2015/849 določa:

„1. Cilj te direktive je preprečiti uporabo finančnega sistema Unije za namene pranja denarja in financiranja terorizma.

2. Države članice zagotovijo, da sta pranje denarja in financiranje terorizma prepovedana.“

3 Člen 67 te direktive določa:

„1. Države članice do 26. junija 2017 sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Komisiji takoj sporočijo besedila teh predpisov.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.“

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 4 Komisija je, ker do izteka roka za prenos iz člena 67 Direktive 2015/849, to je do 26. junija 2017, od Romunije ni prejela nobenih informacij o sprejetju ter objavi zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev s to direktivo, tej državi članici 19. julija 2017 poslala uradni opomin.
- 5 Iz odgovora Romunije z dne 19. septembra 2017 je bilo razvidno, da so bili ukrepi za prenos navedene direktive takrat šele v pripravi. Komisija je zato 8. decembra 2017 na to državo članico naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z zahtevami Direktive 2015/849, in sicer v dveh mesecih od prejema tega mnenja.
- 6 Romunija je, potem ko so bile njene prošnje za podaljšanje roka za odgovor na obrazloženo mnenje z dne 8. decembra 2017 zavrnjene, na to mnenje odgovorila z dopisom z dne 8. februarja 2018, v katerem je Komisijo obvestila, da bo parlament maja 2018 sprejel osnutek zakona, ki bo vseboval ukrepe za prenos Direktive 2015/849.
- 7 Ker je Komisija menila, da Romunija ni sprejela nacionalnih ukrepov za prenos navedene direktive, niti je ni obvestila o teh ukrepih, je vložila to tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj ugotovi očitano neizpolnitev obveznosti in tej državi članici naloži plačilo ne le pavšalnega zneska, ampak tudi dnevne denarne kazni.
- 8 Komisija je z dopisom z dne 28. avgusta 2019 Sodišče obvestila, da delno umika tožbo, ker ne zahteva več naložitve dnevne denarne kazni, saj je ta predlog po popolnem prenosu Direktive 2015/849 v romunsko pravo z učinkom od 21. julija 2019 postal brezpredmeten. Hkrati je pojasnila, da pavšalni znesek, naložitev plačila katerega predlaga v obravnavanem primeru, znaša 4.536.667,20 EUR in zajema obdobje od 27. junija 2017 do 20. julija 2019, to je 754 dni po 6.016,80 EUR na dan.
- 9 S sklepi predsednika Sodišča z dne 5., 31. in 27. decembra 2018 je bila Kraljevini Belgiji, Republiki Estoniji, Francoski republiki in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo Romuniji.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

- 10 Komisija meni, da Romunija s tem, da do 26. junija 2017 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2015/849, oziroma vsekakor s tem, da ji teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 te direktive.
- 11 Komisija med drugim opozarja, da je treba določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, in da se države članice v utemeljitev neprenosa direktive v roku, ki ga je določil zakonodajalec Unije, ne morejo sklicevati na notranje položaje ali praktične težave. Vsaka država članica naj bi zato morala upoštevati faze, ki so glede na njen notranji pravni red potrebne za sprejetje zahtevane zakonodaje, da zagotovi možnost prenosa zadevne direktive v predpisanem roku.
- 12 V obravnavanem primeru Komisija glede nacionalnih ukrepov, ki so bili sporočeni oktobra 2018, potem ko je bila vložena tožba, in ki jih bi bilo treba po mnenju Romunije šteti za delni prenos Direktive 2015/849, najprej poudarja, da ta država članica ni predložila nobene korelacijske tabele, ki bi prikazovala upoštevnost priglašanih ukrepov ter ki bi pojasnjevala povezavo med določbami te direktive in temi ukrepi. Države članice pa naj bi bile dolžne predložiti tak obrazložitveni dokument.

- 13 Dalje, v skladu s sodno prakso Sodišča je treba, če direktiva, tako kot Direktiva 2015/849 v členu 67, izrecno določa, da se morajo določbe, s katerimi je prenesena, sklicevati nanjo ali pa mora biti sklic nanjo naveden ob njihovi uradni objavi, vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 11. junija 2015, Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, točka 49 in navedena sodna praksa). V obravnavanem primeru pa naj se nobeden od 40 ukrepov, ki jih je Romunija priglasila oktobra 2018, ne bi skliceval na Direktivo 2015/849. Poleg tega naj bi bilo 37 od teh ukrepov sprejetih že pred sprejetjem te direktive.
- 14 Nazadnje, ni mogoče sprejeti trditve Romunije, da prenos Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL 2005, L 309, str. 15) in Direktive Komisije 2006/70/ES z dne 1. avgusta 2006 o določitvi izvedbenih ukrepov za Direktivo 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede opredelitve politično izpostavljene osebe in tehničnih meril za postopke poenostavljene dolžnosti skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke ter izjeme na podlagi finančne dejavnosti, ki poteka zgolj občasno ali v omejenem obsegu (UL 2006, L 214, str. 29) zadostuje za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849, saj zadnjenavedena direktiva vsebuje številne nove elemente, ki se občutno razlikujejo od elementov prvih dveh direktiv. Ker ukrepi, ki jih je Romunija priglasila oktobra 2018, ne prenašajo Direktive 2015/849, temveč direktivi 2005/60 in 2006/70, naj jih v okviru tega postopka ne bi bilo mogoče upoštevati. Zato naj trditve Romunije glede delnega prenosa Direktive 2015/849 ne bi bile utemeljene.
- 15 Romunija meni, da je treba tožbo Komisije delno zavrniti, pri čemer se sklicuje na delni prenos Direktive 2015/849, zagotovljen z nacionalno zakonodajo, ki je veljala pred iztekom roka iz člena 67 te direktive. Ta država članica poudarja, da si je od začetka predhodnega postopka prizadevala doseči rešitev obravnavane zadeve in je dejavno sodelovala s Komisijo glede sprejetja ukrepov, potrebnih za zagotovitev popolnega prenosa Direktive 2015/849, ki so končno začeli veljati 21. julija 2019.
- 16 Romunija pojasnjuje, da je v okviru sodelovanja s Komisijo oktobra 2018 tej instituciji v zvezi z ukrepi za prenos Direktive 2015/849 sporočila 40 nacionalnih ukrepov, ki so že obstajali v nacionalnem pravnem redu. Ker je bil s temi 40 ukrepi zagotovljen popoln prenos direktiv 2005/60 in 2006/70, ki sta bili v veliki meri vključeni v Direktivo 2015/849, s katero sta bili razveljavljeni, naj bi bilo treba šteti, da je bila s temi ukrepi delno prenesena tudi zadnjenavedena direktiva. Sodišče naj bi moralo upoštevati te elemente ter posebnosti primera in ravnanja Romunije.
- 17 Okoliščina, da je bilo 40 zadevnih ukrepov Komisiji sporočeno šele po vložitvi tožbe, in ne med predhodnim postopkom, naj ne bi spremenila dejstva, da je ta institucija vedela za obstoj teh ukrepov, še preden je začel teči rok za prenos iz člena 67 Direktive 2015/849, saj so bili navedeni ukrepi sporočeni kot akti za prenos direktiv 2005/60 in 2006/70. Poleg tega naj bi bile v korelacijski tabeli, priloženi odgovoru na tožbo, jasno in jedrnato navedene določbe Direktive 2015/849, za katere se šteje, da so bile prenesene, in ustrezne določbe veljavne nacionalne zakonodaje. To, da se ti ukrepi ne sklicujejo na to direktivo, naj ne bi preprečevalo ugotovitve, da so ukrepi za prenos, saj omogočajo uresničitev ciljev, ki jim sledi navedena direktiva.
- 18 Ker je predmet te tožbe popoln neobstoj prenosa Direktive 2015/849 v romunsko pravo, naj bi morala biti trditev Komisije, da ukrepi, ki so navedeni v korelacijski tabeli, glede na spremembe, uvedene z Direktivo 2015/849, ne morejo pomeniti prenosa te direktive, predmet druge tožbe.

Presoja Sodišča

- 19 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba neizpolnitev obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, tako da naknadnih sprememb Sodišče ne sme upoštevati (sodbe z dne 30. januarja 2002, Komisija/Grčija, C-103/00, EU:C:2002:60,

točka 23; z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Romunija, C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, točka 42, in z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 23).

- 20 Sodišče je poleg tega večkrat razsodilo, da čeprav direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da se določbe, potrebne za njeno izvajanje, sklicujejo na to direktivo ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (glej v tem smislu sodbe z dne 27. novembra 1997, Komisija/Nemčija, C-137/96, EU:C:1997:566, točka 8; z dne 18. decembra 1997, Komisija/Španija, C-360/95, EU:C:1997:624, točka 13, in z dne 11. junija 2015, Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, točka 49).
- 21 V obravnavanem primeru je Komisija svoje obrazloženo mnenje Romuniji posredovala 8. decembra 2017, tako da se je dvomesečni rok, ki je bil v njem določen, iztekel 8. februarja 2018. Obstoje zadrževane neizpolnitve obveznosti je treba torej preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (glej po analogiji sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 22 V zvezi s tem po eni strani ni sporno, da je bilo 40 nacionalnih ukrepov, za katere Romunija trdi, da zagotavljajo delni prenos Direktive 2015/849, sporočenih kot ukrepi za prenos te direktive po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, to je oktobra 2018.
- 23 Po drugi strani nikakor ni sporno, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 35 sklepnih predlogov, da v nasprotju s tem, kar določa člen 67 Direktive 2015/849, teh 40 ukrepov ne vsebuje nobenega sklicevanja na to direktivo.
- 24 Iz tega izhaja, da zadevnih ukrepov ni mogoče šteti za pozitivni akt za prenos v smislu sodne prakse, navedene v točki 20 te sodbe.
- 25 Ugotoviti je torej treba, da Romunija ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, ni niti sprejela ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849, niti ni o teh ukrepih obvestila Komisije.
- 26 Zato je treba ugotoviti, da Romunija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za usklajitev z Direktivo 2015/849, in torej s tem, da teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila Komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 te direktive.

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 260(3) PDEU

Uporaba člena 260(3) PDEU

– Trditve strank

- 27 Komisija meni, da je bil člen 260(3) PDEU z Lizbonsko pogodbo uveden zaradi okrepitve ureditve sankcioniranja, ki je bila pred tem uvedena z Maastrichtsko pogodbo. Ta institucija je ob upoštevanju novosti te določbe ter nujnosti ohranjanja preglednosti in pravne varnosti sprejela sporočilo, naslovljeno „Izvajanje člena 260(3) PDEU“ (UL 2011, C 12, str. 1; v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2011).
- 28 Namen te določbe naj bi bil močnejše spodbuditi države članice, da bi prenašale direktive v rokih, ki jih določi zakonodajalec Unije, in zagotoviti uporabo zakonodaje Unije.

- 29 Komisija meni, da se člen 260(3) PDEU uporablja tako v primeru popolnega neobstoja obvestitve o ukrepih za prenos direktive kot tudi v primeru delne obvestitve o teh ukrepih.
- 30 Ta institucija poleg tega meni, da se člen 260(3) PDEU, ker se sklicuje na neizpolnitev obveznosti države članice, da obvesti o „ukrepih o prenosu direktive“, ne uporablja samo v primeru neobstoja obvestitve o nacionalnih ukrepih za prenos direktive, temveč se uporablja tudi, kadar se taki ukrepi ne sprejmejo. S povsem formalistično razlago navedene določbe, v skladu s katero bi bil namen te določbe zgolj zagotoviti dejansko obveščanje o nacionalnih ukrepih, se ne bi zagotovil ustrezen prenos vseh določb zadevne direktive in bi bil obveznosti prenosa direktiv v nacionalno pravo odvzet polni učinek.
- 31 V obravnavanem primeru naj bi šlo prav za sankcioniranje tega, da Romunija ni niti sprejela in objavila niti Komisiji sporočila vseh pravnih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849 v nacionalno pravo.
- 32 Komisija v odgovor na trditve Romunije, s katerimi ta izpodbija uporabo člena 260(3) PDEU v obravnavanem primeru, med drugim trdi, da njene odločitve, da sistematično zahteva naložitev finančne sankcije na podlagi te določbe, ni mogoče razumeti kot opustitev izvajanja diskrecijske pravice. V točki 16 sporočila iz leta 2011 naj bi namreč izrecno upoštevala dejstvo, da ji navedena določba daje široko diskrecijsko pravico, ki je podobna diskrecijski pravici, ki jo ima v zvezi z začetkom postopka za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU. Tako naj bi bila politična odločitev, da se instrument iz člena 260(3) PDEU načeloma uporabi v vseh zadevah, ki izpolnjujejo pogoj neizpolnitve obveznosti iz te določbe, sprejeta v okviru izvajanja njene diskrecijske pravice. Komisija sicer ne izključuje, da je mogoče, da v posameznih primerih presodi, da je zahtevek za sankcijo na podlagi navedene določbe neprimeren, vendar pojasnjuje, da v obravnavanem primeru ni tako.
- 33 Kar zadeva trditev Romunije, da večina držav članic ni spoštovala roka za prenos Direktive 2015/849, Komisija priznava, da jo je na dan izteka roka za njen prenos, to je 26. junija 2017, le osem držav članic obvestilo o ukrepih za popoln prenos te direktive. Vendar je bila Romunija na dan vložitve te tožbe, to je 27. avgusta 2018, edina država članica, ki ni sporočila nobenega ukrepa za prenos navedene direktive.
- 34 Romunija predlaga zavrnitev tožbe Komisije v delu, v katerem se nanaša na naložitev denarnih kazni na podlagi člena 260(3) PDEU, pri čemer trdi, da to, da je romunsko pravo na dan vložitve te tožbe zagotavljalo delni prenos Direktive 2015/849, povzroči, primarno, neuporabo sistema sankcij iz te določbe. Podredno ta država članica zatrjuje, da je treba v teh okoliščinah denarne kazni, ki jih predlaga Komisija, prilagoditi.
- 35 Čeprav Romunija ne izpodbija pravilnosti postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga je Komisija začela na podlagi člena 258 PDEU, niti nadaljevanja tega postopka pred Sodiščem, pa meni, da se v obravnavanem primeru člen 260(3) PDEU ne uporabi, ker je treba to določbo, ki se nanaša na pospešeno uporabo sistema sankcij v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, razlagati ozko. Cilj navedene določbe naj bi bil namreč v zgodnejši fazi kaznovati očitno neizpolnitev obveznosti, katere način izvršitve ni sporen, in sicer neobstoj sporočitve ukrepov za prenos direktiv. Člen 260(3) PDEU naj bi se tako nanašal na očitne kršitve, v zvezi s katerimi naj bi bila predhodna pridobitev sodbe Sodišča, s katero se ugotovi neizpolnitev obveznosti, le formalnost. Uporaba te določbe bi morala biti omejena na položaje, ki so izčrpno opisani v njenem besedilu, in sicer na neizpolnitev „obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive“.
- 36 Romunija meni, da se v okviru uporabe člena 260(3) PDEU nadzor Komisije ne bi smel omejiti zgolj na formalno ugotovitev obstoja obvestila o nacionalnih ukrepih za prenos zadevne direktive. Očitno naj bi bilo, da mora Komisija opraviti celovito analizo sporočenih nacionalnih ukrepov in preveriti, ali se ti nanašajo na področje, ki ga ureja ta direktiva, rok, v katerem začnejo veljati, in ali se uporabljajo na celotnem ozemlju zadevne države članice. Kadar pa države članice sprejmejo ukrepe za prenos ali – kot

v obravnavanem primeru – dokažejo obstoj takih ukrepov, čeprav le delni, naj bi bilo za ugotovitev neizpolnitve obveznosti na splošno potrebna kontradiktorna razprava med Komisijo in zadevno državo članico, ki je ni mogoče enačiti s formalnostjo.

- 37 Romunija trdi, da je ta razlaga člena 260(3) PDEU v skladu s pripravljanim gradivom, na podlagi katerega je bila sprejeta ta določba, in naj bi poleg tega izhajala iz njene dobresedne razlage. Poleg tega naj bi bila edina, ki omogoča spoštovanje načela pravne varnosti in načela sorazmernosti, saj zajema jasno ločevanje med primeri popolnega neobstoja ukrepov za prenos in obvestitve o njih na eni strani ter primeri, v katerih so sprejeti in sporočeni le delni ukrepi za prenos, na drugi strani.
- 38 Romunija v zvezi z zahtevano denarno sankcijo navaja, prvič, da Komisija ni obrazložila svoje odločitve, da v obravnavanem primeru zahteva naložitev take sankcije. Praksa Komisije, da v okviru tožb za ugotovitev neizpolnitve obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive samodejno predlaga uporabo denarnih sankcij na podlagi člena 260(3) PDEU, naj bi bila namreč napačna in naj bi kršila cilje te določbe. Tako naj bi bilo iz besedila te določbe razvidno, da lahko Komisija, „kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni“, ki jo mora plačati zadevna država članica, tako da je uporaba denarnih sankcij možnost, ki jo ima Komisija, ki mora analizirati vsak položaj posebej. Zato bi morala ta institucija analizirati vse dejanske in pravne okoliščine obravnavane zadeve ter glede na te okoliščine obrazložiti svojo odločitev, da Sodišču predlaga naložitev denarnih sankcij. Spoštovanje te obveznosti naj bi bilo še toliko pomembnejše, ker je iz člena 260(3) PDEU razvidno, da lahko Sodišče naloži sankcijo le v višini, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, tako da če Komisija ne predlaga takega zneska, Sodišče denarne kazni ne more naložiti. Glede na navedeno ter ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin obravnavne zadeve ter dejstva, da Komisija ni obrazložila svoje odločitve, da zahteva naložitev denarnih sankcij, Romunija trdi, da naložitev takih sankcij v obravnavanem primeru ni mogoča.
- 39 Ta država članica, drugič, trdi, da je naložitev plačila pavšalnega zneska izjema, ki jo je mogoče uporabiti le, kadar je iz značilnosti zadevne neizpolnitve obveznosti, ravnanja zadevne države članice ter presoje stopnje škodovanja javnim in zasebnim interesom razvidno, da naložitev denarne kazni ne zadostuje za uresničitev cilja, v skladu s katerim naj se ta neizpolnitev obveznosti v najkrajšem možnem času odpravi in zagotovi, da ta država članica s takim ravnanjem ne bo nadaljevala. Poleg tega naj bi Sodišče že razsodilo, da glede na besedilo člena 260(3) PDEU in njegov namen naložitev pavšalnega zneska ne sme biti samodejna, kot predlaga Komisija. V obravnavanem primeru pa naj bi, najprej, Komisija priznala, da je Romunija med postopkom pred Sodiščem sprejela vse ukrepe, potrebne za zagotovitev popolnega prenosa Direktive 2015/849. Dalje, še preden je 21. julija 2019 začel veljati Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (zakon št. 129/2019 o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma ter boju proti tem dejavnostim, s katerim se spremenijo in dopolnijo nekateri zakonski akti) z dne 11. julija 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 589 z dne 18. julija 2019), naj bi bile določbe Direktive 2015/849, ki učinkujejo na zasebne in javne subjekte, že prenesene z nacionalnimi akti, ki so bili v veljavi. Poleg tega naj za nekatere obveznosti iz te direktive rok za prenos še ne bi potekel. Nazadnje, Romunija naj bi bila glede števila tožb za ugotovitev neizpolnitve obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktiv v povprečju držav članic in naj je Sodišče še nikoli ne bi obsodilo zaradi neizpolnitve obveznosti prenosa direktive v predpisanem roku. Poleg tega naj bi bilo povprečno trajanje predhodnih postopkov, v katere je bila vključena Romunija, najkrajše med vsemi državami članicami, pri čemer naj bi v obravnavanem primeru med začetkom predhodnega postopka in predložitvijo zadeve Sodišču preteklo manj kot eno leto. Predlog Komisije, naj se naloži plačilo pavšalnega zneska, naj zato ne bi bil le neutemeljen, ampak tudi nesorazmeren glede na dejansko stanje v obravnavani zadevi in glavni cilj te vrste denarne sankcije.
- 40 Kraljevina Belgija, Republika Estonija in Francoska republika v bistvu trdijo, da se člen 260(3) PDEU uporabi le, če je država članica v zvezi s prenosom direktive v nacionalno pravo ostala popolnoma nedejavna ter torej v predpisanem roku ni sprejela ukrepov za prenos te direktive in o njih ni obvestila

Komisije. Področje uporabe te določbe naj nikakor ne bi zajemalo primera, v katerem je država članica Komisijo obvestila o ukrepih za prenos, Komisija pa tej državi članici očita nepravilen ali delen prenos zadevne direktive.

- 41 Te države članice v zvezi s tem med drugim navajajo, da razlaga člena 260(3) PDEU, ki jo zagovarjajo, izhaja iz besedila, zgodovine nastanka in namena te določbe, saj naj bi se ta uporabljala le v najtežjih in najočitnejših primerih kršitve obveznosti sprejetja ukrepov za prenos direktive in obvestitve o njih. Poleg tega naj bi bila ta razlaga podprta z notranjo sistematiko člena 260 PDEU in naj bi bila edina, ki držav članic ne postavlja v izjemno težek položaj, saj države članice po pristopu, ki ga zagovarja Komisija, nikoli ne bi mogle biti prepričane, da jim ta institucija ne namerava naložiti denarne sankcije.
- 42 Poleg tega naj bi taka razlaga omogočala, da se v celoti upošteva področje uporabe člena 258 PDEU, ter naj bi bila edina združljiva z načeloma pravne varnosti in sorazmernosti. V skladu s tako razlago naj bi morala namreč Komisija, kadar država članica med postopkom pred Sodiščem prenese direktivo in to institucijo obvesti o vseh ukrepih za prenos, odstopiti od predloga, naj se tej državi članici naloži plačilo denarne kazni ali pavšalnega zneska. Poleg tega naj bi bilo ob taki razlagi tveganje, da bi se države članice poskušale izogniti uporabi člena 260(3) PDEU s tem, da bi sporočile ukrepe za prenos zadevne direktive, ki ne ustrezajo dejanskemu stanju, majhno.
- 43 Poleg tega vse države članice intervenientke, navedene v točki 40 te sodbe, in Republika Poljska menijo, da člena 260(3) PDEU v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti, ker Komisija svoje odločitve, da bo zahtevala naložitev finančnih sankcij, ni podrobno obrazložila. Taka odločitev bi namreč morala biti posebej utemeljena glede na posebne okoliščine vsake zadeve, saj naložitev plačila pavšalnega zneska v skladu s sodno prakso Sodišča ne more biti samodejna. Komisija se, ne da bi kršila člen 260(3) PDEU, ne more omejiti na to, da načeloma uporabi instrument iz te določbe. Poleg tega naj bi Komisija morala opraviti podrobno analizo okoliščin vsakega primera, ker so te okoliščine nujne za določitev narave denarne sankcije, ki jo je treba naložiti, da se zagotovi, da zadevna država članica odpravi zadevno neizpolnitev obveznosti, in zneska, primerne glede na okoliščine primera, kot to zahteva sodna praksa Sodišča. Poleg tega naj kumulacija plačila pavšalnega zneska in denarne kazni ne bi bila nujna. Pristop Komisije naj bi vsekakor lahko povzročil diskriminacijo med državami članicami.

– *Presoja Sodišča*

- 44 Opozoriti je treba, da člen 260(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je to primerno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo v danih okoliščinah šteje za ustrezno in ki naj jo ta država članica plača. V skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU lahko Sodišče, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, pri čemer obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v sodbi.
- 45 Glede obsega člena 260(3) PDEU je Sodišče presodilo, da je treba sprejeti razlago te določbe, ki na eni strani hkrati omogoča zagotovitev prerogativ, ki jih ima Komisija za zagotavljanje učinkovite uporabe prava Unije, ter varstva pravice do obrambe in postopkovnega položaja, ki ga imajo države članice na podlagi uporabe člena 258 PDEU v povezavi s členom 260(2) PDEU, ter s katero je na drugi strani Sodišče postavljeno v položaj, v katerem lahko izvaja svojo sodno funkcijo, v okviru katere mora v okviru enega samega postopka presoditi, ali je zadevna država članica izpolnila svoje obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos zadevne direktive, ter po potrebi oceniti resnost neizpolnitve obveznosti, ki je bila pri tem ugotovljena, in naložiti denarno sankcijo, za katero presodi, da je najustreznejša glede na okoliščine obravnavanega primera (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 58).

- 46 V teh okoliščinah je Sodišče besedno zvezo „obveznost o obvestilu glede ukrepov o prenosu“ iz člena 260(3) PDEU razlagalo tako, da se nanaša na obveznost držav članic, da posredujejo dovolj jasne in natančne informacije glede ukrepov za prenos direktive. Države članice morajo, da bi izpolnile obveznost pravne varnosti in zagotovile prenos vseh določb te direktive na celotnem zadevnem ozemlju, za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, ki zagotavljajo njen prenos. Ko pride do te obvestitve, po potrebi s priloženo predstavitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz člena 260(3) PDEU, ugotoviti, da očitno ni nekaterih ukrepov za prenos ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja zadevne države članice, pri čemer Sodišče v okviru sodnega postopka, začetega na podlagi te določbe, ni pristojno za preučitev, ali je z nacionalnimi ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, zagotovljen pravilen prenos določb zadevne direktive (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 59).
- 47 Ker je, kot je razvidno iz točk 25 in 26 te sodbe, ugotovljeno, da Romunija do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, Komisije ni obvestila o nobenem ukrepu za prenos Direktive 2015/849 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.
- 48 Glede vprašanja, ali mora Komisija, kot trdijo Romunija in države članice, ki intervenirajo v njeno podporo, v vsakem primeru posebej obrazložiti svojo odločitev, da zahteva denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ali pa lahko tako odločitev sprejme brez obrazložitve v vseh primerih, ki spadajo na področje uporabe te določbe, je treba opozoriti, da ima Komisija kot varuhinja Pogodb na podlagi člena 17(1), drugi stavek, PEU diskrecijsko pravico za sprejetje take odločitve.
- 49 Uporabe člena 260(3) PDEU namreč ni mogoče obravnavati ločeno, ampak mora biti povezana z začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. Ker je predlog za naložitev denarne sankcije v skladu z navedenim členom 260(3) PDEU le pomožni element postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, katerega učinkovitost mora zagotoviti Komisija, in ker ima Komisija v zvezi z možnostjo začetka takega postopka diskrecijsko pravico, nad katero Sodišče ne more izvajati sodnega nadzora (glej v tem smislu sodbe z dne 14. februarja 1989, Star Fruit/Komisija, 247/87, EU:C:1989:58, točka 11; z dne 6. julija 2000, Komisija/Belgija, C-236/99, EU:C:2000:374, točka 28, in z dne 26. junija 2001, Komisija/Portugalska, C-70/99, EU:C:2001:355, točka 17), pogoji za uporabo te določbe ne morejo biti strožji od pogojev za uporabo člena 258 PDEU.
- 50 Poleg tega je treba poudariti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Kadar Sodišče tako odločitev sprejme po koncu kontradiktorne razprave, jo mora obrazložiti. To, da Komisija ne obrazloži svoje odločitve, da pri Sodišču predlaga uporabo člena 260(3) PDEU, zato ne vpliva na procesna jamstva zadevne države članice.
- 51 Dodati je treba, da Komisija s tem, da ji ni treba v vsakem primeru posebej obrazložiti odločitve, da zahteva denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ni oproščena obveznosti obrazložitve narave in višine zahtevane denarne kazni, pri čemer v zvezi s tem upošteva smernice, ki jih je sprejela, kot so smernice iz obvestil Komisije, ki – čeprav za Sodišče niso zavezujoče – prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU, sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska, C-270/11, EU:C:2013:339, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 52 Ta zahteva obrazložitve narave in višine zahtevane denarne kazni je še toliko pomembnejša, ker v nasprotju s tem, kar je določeno v odstavku 2 člena 260 PDEU, odstavek 3 tega člena določa, da ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko naloži, in glede zneska sankcije, ki ga lahko določi.

- 53 Avtorji člena 260(3) PDEU so namreč ne le določili, da Komisija navede „višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, [...] katero naj [...] plača“ zadevna država članica, ampak so tudi pojasnili, da lahko Sodišče plačilo denarne sankcije naloži le v višini, „ki ne presega zneska“, ki ga je določila Komisija. Tako so vzpostavili neposredno povezavo med sankcijo, ki jo zahteva Komisija, in sankcijo, ki jo lahko izreče Sodišče na podlagi te določbe.
- 54 Trditev, da naložitev pavšalnega zneska v skladu s sodno prakso Sodišča (glej zlasti sodbo z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija, C-121/07, EU:C:2008:695, točka 63) ne sme biti samodejna, prav tako ne more vplivati na pristojnost Komisije, da začne postopek na podlagi člena 260(3) PDEU, kadar meni, da neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe. Ta sodna praksa se namreč nanaša na presojo utemeljenosti tožbe Komisije, s katero se predlaga, naj Sodišče „naloži“ plačilo denarne sankcije, in ne na možnost vložitve take tožbe.
- 55 V zvezi s trditvami Romunije, ki se nanašajo na njen položaj v primerjavi z drugimi državami članicami glede prenosa Direktive 2015/849, povprečnega trajanja predhodnih postopkov, ki se nanašajo nanjo, ali trajanja predhodnega postopka v obravnavanem primeru, je treba na eni strani poudariti, da se te trditve ne nanašajo na uporabo člena 260(3) PDEU za neizpolnitev obveznosti, kot je ta v obravnavani zadevi, temveč na utemeljenost tožbe za plačilo pavšalnega zneska v obravnavani zadevi, ki bo v tej sodbi obravnavana pozneje. Na drugi strani ugotovitve, na podlagi katerih je Komisija začela ta postopek proti Romuniji in ga izvedla na datum, ki ga je izbrala, nikakor ne morejo preprečiti uporabe člena 260(3) PDEU ali povzročiti nedopustnosti tožbe, vložene na podlagi te določbe.
- 56 Zato je treba ugotoviti, da se člen 260(3) PDEU uporabi v položaju, kakršen je ta v obravnavanem primeru.

Naložitev pavšalnega zneska v obravnavanem primeru

– Trditve strank

- 57 V zvezi z zneskom denarne sankcije, ki jo je treba naložiti, Komisija v skladu s stališčem iz točke 23 sporočila iz leta 2011 meni, da ker neizpolnitev obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive ni manj resna kot neizpolnitev obveznosti, ki je lahko predmet sankcij iz člena 260(2) PDEU, morajo biti podrobna pravila za izračun kazni iz člena 260(3) PDEU enaka tistim, ki se uporabljajo v okviru postopka, določenega v odstavku 2 tega člena.
- 58 Komisija v obravnavanem primeru predlaga naložitev pavšalnega zneska, ki se izračuna v skladu s smernicami iz njenega sporočila z dne 13. decembra 2005, naslovljenega „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (SEC(2005) 1658), kakor je bilo posodobljeno s sporočilom z dne 13. decembra 2017, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (C(2017) 58720), in ki za Romunijo znaša najmanj 1.887.000 EUR. Vendar naj se ta minimalni pavšalni znesek v obravnavanem primeru ne bi uporabil, ker je nižji od zneska, ki izhaja iz izračuna pavšalnega zneska v skladu s tema sporočiloma. Za določitev dnevnega zneska, ki je podlaga za ta izračun, naj bi bilo treba pavšalno osnovo, in sicer 230 EUR, pomnožiti s koeficientom resnosti, ki v obravnavanem primeru znaša 8 na lestvici od 1 do 20, in s faktorjem „n“, ki je za Romunijo 3,27. Dnevni znesek naj bi torej znašal 6016,80 EUR na dan in bi ga bilo treba pomnožiti s številom dni, ki so pretekli od 27. junija 2017, ki je dan po datumu, ki je za prenos določen v Direktivi 2015/849, do 20. julija 2019, ki je dan pred datumom, ko je bil zagotovljen popoln prenos te direktive, to je 754 dni. Pavšalni znesek, ki ga je treba naložiti, naj bi tako znašal 4.536.667,20 EUR.
- 59 Komisija poleg tega izpodbija trditev, da se pavšalni znesek naloži le izjemoma in v izjemnih okoliščinah. Prepozen prenos direktiv naj bi namreč ogrožal ne le varstvo splošnih interesov, ki jim sledi zakonodaja Unije, ki ne more dopuščati nobene zamude, ampak tudi in predvsem varstvo

evropskih državljanov, ki iz te zakonodaje črpajo subjektivne pravice. Poleg tega bi bila ogrožena verodostojnost prava Unije kot celote, če bi zakonski akti začeli v državah članicah polno pravno učinkovati šele po več letih. Zamude pri prenosu direktiv naj bi zato pomenile dovolj resne posebne okoliščine, ki upravičujejo naložitev pavšalnega zneska.

- 60 Romunija izpodbija pristop Komisije, da se znesek sankcij, ki jih je treba naložiti na podlagi člena 260(3) PDEU, izračuna na podlagi istih meril in pravil, kot so tista, ki se uporabljajo za uporabo člena 260(2) PDEU. Tak pristop naj bi bil namreč napačen in nesorazmeren glede na različne značilnosti vrste neizpolnitve obveznosti in tožbe, ki jo Komisija vloži na podlagi ene ali druge od teh določb.
- 61 V obravnavanem primeru naj bi bil koeficient resnosti, ki ga je uporabila Komisija, pretiran, ker ne gre niti za neizpolnitev prve sodbje o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti niti za neobstoje prenosa Direktive 2015/849 v nacionalno pravo in ker je Romunija ves čas postopka sodelovala. Romunija v zvezi s koeficientom trajanja kršitve meni, da uporaba takega koeficienta ni primerna, ker je pojem „trajanje kršitve“ odvisen predvsem od datuma, na katerega Sodišče zadevno kršitev ugotovi. V okviru člena 260(3) PDEU pa naj bi bil ta datum prav datum razglasitve sodbje Sodišča na podlagi člena 258 PDEU. Če Sodišče ne bi sledilo temu pristopu, Romunija meni, da bi bilo treba za določitev trajanja kršitve kot referenčni datum upoštevati datum, določen v obrazloženem mnenju, in sicer v skladu s prakso Sodišča, ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.
- 62 Romunija ob upoštevanju posebnosti tožbe, ki jo je Komisija vložila na podlagi določb člena 258 PDEU v povezavi s členom 260(3) PDEU, meni tudi, da bi bilo primerneje določiti najnižji in najvišji pavšalni znesek, ki se razlikujeta glede na težo kršitve, ki jo je storila zadevna država članica. Za določitev teh zneskov naj bi bilo treba upoštevati vse upoštevne okoliščine. Tako naj bi bilo treba po eni strani določiti minimalni pavšalni znesek, precej nižji od sedanjega predloga Komisije, ki bi se uporabil ob konstruktivnem ravnanju in sodelovanju zadevne države članice ter manj resni kršitvi. Po drugi strani bi moral najvišji pavšalni znesek odražati nasprotno ravnanje zadevne države članice in hujšo kršitev. V obravnavanem primeru naj minimalni pavšalni znesek 1.887.000 EUR, ki ga predlaga Komisija, ne bi bil sorazmeren glede na posebnosti zadeve, odnos in vedenje Romunije ter nov minimalni pavšalni znesek 1.651.000 EUR, predlagan v sporočilu Komisije z dne 13. septembra 2019, naslovljenem „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in periodičnih denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2019, C 309, str. 1). Sodišče bi torej moralo pavšalni znesek, če bi ga naložilo, znatno znižati, tako da bi odražal to, da je bila Direktiva 2015/849, čeprav je zakon št. 129/2019 z dne 11. julija 2019 začel veljati šele 21. julija 2019, delno prenesena že pred iztekom roka za njen prenos. Poleg tega, tudi če bi se Sodišče odločilo slediti pristopu, ki ga zagovarja Komisija, bi moralo pavšalni znesek znižati, tako da bi se upoštevalo le število dni, ki so pretekli od roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 8. februarja 2018, do – odvisno od primera – datuma odprave zadevne kršitve ali datuma razglasitve te sodbje.
- 63 Države članice, ki so intervenirale v podporo Romuniji, med drugim trdijo, da mora biti znesek denarnih sankcij, ki se naložijo v skladu s členom 260(3) PDEU, nižji od zneska sankcij, ki se naložijo na podlagi odstavka 2 tega člena, ker gre za kršitev, ki je manj resna od kršitve nespoštovanja prve sodbje Sodišča o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti. Glede na vse okoliščine obravnavanega primera naj bi bilo treba vsekakor znižati pavšalni znesek, ki ga predlaga Komisija.

– *Presoja Sodišča*

- 64 Na prvem mestu je treba v zvezi s trditvijo, da je naložitev pavšalnega zneska nesorazmerna, ker je Romunija med postopkom zadevno neizpolnitev obveznosti odpravila, opozoriti, da lahko na eni strani neizpolnitev obveznosti države članice, da obvesti o ukrepih za prenos direktive, bodisi zaradi popolnega ali delnega neobstoja informacije bodisi zaradi nejasnosti in nenatančnosti informacije,

sama po sebi zadostuje za začetek postopka iz člena 258 PDEU, katerega namen je ugotoviti neizpolnitev te obveznosti (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51). Na drugi strani cilj, ki se dosega z uvedbo mehanizma iz člena 260(3) PDEU, ni le ta, da se države članice spodbudijo, da čim prej odpravijo neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temveč tudi, da se olajša in pospeši postopek za naložitev denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvami obveznosti obvestitve o nacionalnem ukrepu, s katerim je bila prenesena neka direktiva in ki je bil sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom, pri čemer je treba poudariti, da je bilo pred uvedbo takega mehanizma mogoče, da so bile državam članicam, ki se v določenem roku niso uskladile s predhodno sodbo Sodišča in ki niso spoštovale obveznosti prenosa, finančne sankcije naložene šele več let po izreku te sodbe (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52).

- 65 Ugotoviti pa je treba, da so avtorji člena 260(3) PDEU za uresničitev cilja, ki mu sledi ta določba, določili dve vrsti denarnih sankcij, in sicer pavšalni znesek in denarno kazen.
- 66 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je uporaba enega ali drugega ukrepa odvisna od zmožnosti vsakega, da glede na okoliščine primera doseže cilj, ki se mu sledi. Če se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temelji naložitev plačila pavšalnega zneska bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje časa (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija, C-304/02, EU:C:2005:444, točka 81).
- 67 V teh okoliščinah tožbe, s katero se kot v obravnavanem primeru predlaga naložitev plačila pavšalnega zneska, ni mogoče zavrniti kot nesorazmerne zgolj zato, ker se nanaša na neizpolnitev obveznosti, ki je bila, čeprav je trajala dlje časa, odpravljena, ko je Sodišče preučilo dejansko stanje.
- 68 Na drugem mestu je treba glede primernosti naložitve denarne sankcije v obravnavanem primeru opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvracanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 78).
- 69 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Romunija med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in da je uresničila prizadevanja, ki so ji omogočila, da je med postopkom očitano neizpolnitev obveznosti odpravila, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer popoln neobstoj obvestitve o ukrepih, potrebnih za prenos Direktive 2015/849, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in tudi ob vložitvi te tožbe, kažejo, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvracalni ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej v tem smislu po analogiji s členom 260(2) PDEU, sodbi z dne 11. decembra 2012, Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 142, in z dne 4. decembra 2014, Komisija/Švedska, C-243/13, neobjavljena, EU:C:2014:2413, točka 63).
- 70 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami, navedenimi v točki 55 te sodbe. Na eni strani mora namreč Komisija, kot je bilo opozorjeno v tej točki, med drugim presoditi primernost ukrepanja proti državi članici in odločiti, kdaj bo proti njej začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti. Na drugi strani mora Komisija v skladu s cilji predhodnega postopka, ki je zadevni državi članici omogočiti, da se uskladi z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije, in da učinkovito uveljavlja svoja sredstva obrambe zoper očitke Komisije (sodba z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (Dajatev za registracijo), C-552/15, EU:C:2017:698, točka 28 in navedena sodna praksa), državam članicam zagotoviti razumen rok za odgovor na uradni opomin in za uskladitev z obrazloženim mnenjem ali po potrebi za pripravo

obrambe. Za presojo razumnosti določenega roka je treba upoštevati vse okoliščine posameznega primera. Zelo kratki roki so tako lahko upravičeni v posebnih okoliščinah, zlasti če je nujno treba odpraviti neizpolnitev obveznosti ali če je zadevna država članica s stališčem Komisije v celoti seznanjena precej pred začetkom postopka (sodba z dne 13. decembra 2001, Komisija/Francija, C-1/00, EU:C:2001:687, točka 65).

- 71 Vendar je treba ugotoviti, da se v obravnavanem primeru ne zatrjuje, da so bili roki za odgovor, določeni v uradnem opominu in obrazloženem mnenju, posebej kratki ali nerazumni. Poleg tega iz dejstev, ki so bila navedena v točkah 4 in 5 te sodbe ter ki niso bila izpodbijana, izhaja, da je treba šteti, da je bila Romunija vsaj od 27. junija 2017 v celoti seznanjena s tem, da ni izpolnila obveznosti iz člena 67 Direktive 2015/849.
- 72 Na tretjem mestu je treba v zvezi z izračunom pavšalnega zneska, ki ga je treba naložiti v obravnavanem primeru, opozoriti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je ta omejena s predlogi Komisije, pavšalni znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med dejavniki, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 73 Prvič, v zvezi z resnostjo kršitve je treba spomniti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije in da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3), PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 85). K temu je treba dodati, da je Direktiva 2015/849 pomembno sredstvo za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnega sistema Unije pred nevarnostmi pranja denarja in financiranja terorizma. Neobstoje ali nezadostnost take zaščite finančnega sistema Unije je treba glede na njune posledice za javne in zasebne interese v Uniji šteti za posebej resna.
- 74 Romunija je očitano neizpolnitev obveznosti med postopkom sicer odpravila, vendar je ta neizpolnitev obveznosti obstajala ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, to je 8. februarja 2018, tako da učinkovitost prava Unije ni bila stalno zagotovljena.
- 75 Resnost te neizpolnitve obveznosti je poleg tega podkrepljena z okoliščino, da Romunija na ta datum še ni sprejela nikakršnega ukrepa za prenos Direktive 2015/849.
- 76 Navedbe Romunije, s katerimi ta želi pojasniti zamudo pri prenosu Direktive 2015/849, in sicer kompleksnost določb te direktive, zapletenost zakonodajnega postopka, v okviru katerega je bila ta direktiva sprejeta, in želja po zagotovitvi pravilnega prenosa navedene direktive, ne morejo vplivati na težo zadevne kršitve, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti niti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, in torej niti prepozne ali nepopolnega prenosa teh direktiv. Prav tako ni upoštevno, da je neizpolnitev obveznosti države članice posledica tehničnih težav, s katerimi se je srečala (glej med drugim sodbo z dne 7. maja 2002, Komisija/Nizozemska, C-364/00, EU:C:2002:282, točka 10 in navedena sodna praksa).
- 77 Drugič, v zvezi s trajanjem kršitve je treba opozoriti, da se to trajanje načeloma ugotovi glede na datum, na katerega je Sodišče presodilo dejansko stanje, in ne na datum, na katerega je Komisija vložila tožbo pri Sodišču (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 87). Za to presojo dejanskega stanja je treba šteti, da se opravi ob koncu postopka.

- 78 V obravnavanem primeru ni sporno, da je bila zadevna neizpolnitev obveznosti odpravljena 21. julija 2019, torej pred koncem postopka.
- 79 V zvezi z začetkom obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, ki se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, je treba pojasniti, da drugače od presoje, ki jo je Sodišče navedlo v točki 88 sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573), v zvezi z določitvijo dnevne denarne kazni, ki jo je treba naložiti, datum, ki ga je treba upoštevati pri oceni trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti za naložitev pavšalnega zneska v skladu s členom 260(3) PDEU, ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi.
- 80 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 74 sklepnih predlogov, je cilj te določbe spodbuditi države članice, da prenesejo direktive v rokih, ki jih določi zakonodajalec Unije, in zagotoviti polni učinek zakonodaje Unije. Čeprav je torej sprožitveni element za izvedbo postopka iz člena 260(2) PDEU to, da država članica ni izpolnila obveznosti iz sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, je sprožitveni element za postopek iz člena 260(3) PDEU, to, da država članica ni izpolnila svoje obveznosti sprejetja ukrepov za prenos direktive in obvestitve o njih najpozneje do datuma, določenega v njej.
- 81 Vsaka druga rešitev bi poleg tega ogrozila polni učinek določb direktiv, ki določajo datum, na katerega morajo začeti veljati ukrepi za prenos teh direktiv. Ker iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je pogoj za izdajo uradnega opomina na podlagi člena 258, prvi odstavek, PDEU ta, da lahko Komisija upravičeno trdi, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti (sodba z dne 5. decembra 2019, Komisija/Španija (Načrti ravnanja z odpadki), C-642/18, EU:C:2019:1051, točka 17 in navedena sodna praksa), lahko države članice, ki direktive niso prenesle na datum, določen v njej, vsekakor uveljavljajo dodaten rok za prenos, katerega dolžina je med drugim odvisna od tega, kako hitro Komisija začne predhodni postopek, pri čemer tega roka ni mogoče upoštevati v okviru ugotavljanja trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti. Ni pa sporno, da je datum, od katerega je treba zagotoviti polni učinek direktive, datum prenosa, ki je določen v direktivi, in ne datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju.
- 82 V nasprotju s trditvami Romunije se s tem pristopom ne more omajati polni učinek predhodnega postopka iz člena 258, prvi odstavek, PDEU. V položaju, kakršen je ta v obravnavanem primeru, zadevna država članica namreč ne more utemeljeno trditi, da ni vedela, da že od datuma, ki je v zadevni direktivi določen za prenos, ni izpolnila obveznosti iz te direktive. Poleg tega varstvo pravice do obrambe zadevne države članice, zagotovljeno s predhodnim postopkom, ne more imeti za posledico zaščite te države članice pred katero koli finančno posledico, ki izhaja iz te neizpolnitve obveznosti, za obdobje pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju.
- 83 Da se zagotovi polni učinek prava Unije, je treba zato pri presoji trajanja kršitve za določitev višine pavšalnega zneska, ki ga je treba naložiti na podlagi člena 260(3) PDEU, upoštevati datum prenosa, določen z zadevno direktivo.
- 84 V obravnavanem primeru ni sporno, da Romunija do datuma prenosa iz člena 67 Direktive 2015/849, to je 26. junija 2017, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in da zato Komisije ni obvestila o ukrepih za njen prenos. Iz tega izhaja, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 21. julija 2019, trajala nekoliko dlje kot dve leti.
- 85 Tretjič, glede plačilne zmožnosti zadevne države članice iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba upoštevati nedavno gibanje bruto domačega proizvoda (BDP) države članice, kakor je izkazano ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, točka 124 in navedena sodna praksa).

- 86 Ob upoštevanju vseh okoliščin obravnavane zadeve in polja proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je za učinkovito preprečevanje poznejših ponavljajočih se kršitev, ki so podobne kršitvi člena 67 Direktive 2015/849 in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, treba naložiti pavšalni znesek 3.000.000 EUR.
- 87 Romuniji je treba zato naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 3.000.000 EUR.

Stroški

- 88 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Romuniji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 89 Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika in Republika Poljska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Romunija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. decembra 2017, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za usklajitev z Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES, ter torej s tem, da teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila Evropski komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 Direktive 2015/849.**
- 2. Romuniji se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 3.000.000 EUR.**
- 3. Romuniji se naloži plačilo stroškov.**
- 4. Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika in Republika Poljska nosijo svoje stroške.**

Podpisi