Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
5 päivänä maaliskuuta 2020[1]

Asia C-549/18

Euroopan komissio
vastaan

Romania

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Direktiivi (EU) 2015/849 – Rahanpesun torjunta – SEUT 260 artiklan 3 kohta – Sellaisista toimenpiteistä ilmoittamatta jättäminen, joilla lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä – Rahamääräiset seuraamukset – Kiinteämääräinen hyvitys

I Johdanto

1. Käsiteltävässä asiassa Euroopan komissio on aloittanut SEUT 258 artiklan nojalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Romaniaa vastaan, koska se ei ole antanut rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta 20.5.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849[2] noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 26.6.2017 mennessä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle.

2. Lisäksi SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio vaatii unionin tuomioistuinta määräämään Romanian suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen, jonka määräksi on lopulta vahvistettu 4 536 667,20 euroa, koska se ei ole noudattanut velvollisuuttaan ilmoittaa direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteistä. Komissio myös vaati alun perin, että Romanialle määrätään 21 974,40 euron suuruinen päiväkohtainen uhkasakko, mutta se peruutti tämän vaatimuksen menettelyn kuluessa.

3. Käsiteltävä asia tarjoaakin unionin tuomioistuimelle tilaisuuden kehittää SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöään, joka perustuu 8.7.2019 annettuun uraauurtavaan tuomioon komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot).[3] SEUT 260 artiklan 3 kohta on Lissabonin sopimuksella käyttöön otettu tärkeä väline, jonka ansiosta komissio voi nostaa unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan mukaisen

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 EUVL 2015, L 141, s. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Unionin tuomioistuimessa oli aiemmin vireillä useita SEUT 260 artiklan 3 kohtaa koskevia asioita, mutta ne peruutettiin ennen kuin unionin tuomioistuin saattoi antaa niissä tuomionsa. Kahta näistä asioista käsiteltiin julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotuksessa komissio v. Puola (C-320/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2441) ja ratkaisuehdotuksessani komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto) (C-569/17, EU:C:2019:271), joita tarkastelen jäljempänä esittämässäni arvioinnissa.

jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sillä perusteella, että jäsenvaltio on ”jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa toimenpiteistä, joilla lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä”, ja samanaikaisesti komissio voi vaatia unionin tuomioistuinta määräämään kyseiselle jäsenvaltiolle rahamääräisiä seuraamuksia.

4. Unionin tuomioistuin käsittelee nyt tarkasteltavaa asiaa samanaikaisesti toisen asian, komissio v. Irlanti (C-550/18), kanssa, jossa esitän ratkaisuehdotukseni samana päivänä. Molemmissa asioissa tulee esille kaksi keskeistä kysymystä, jotka koskevat ensinnäkin sitä, onko komission perusteltava päätöksensä vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, ja toiseksi kyseisen määräyksen mukaisten kiinteämääräisten hyvitysten arviointia. Käsiteltävässä asiassa tulee myös esille erillisiä kysymyksiä, jotka liittyvät siihen, merkitsevätkö menettelyn kuluessa ilmoitetut toimenpiteet SEUT 258 artiklassa ja SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen velvollisuuksien täyttämistä.

5. Tässä ratkaisuehdotuksessa katson, että Romania ei ole noudattanut SEUT 258 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, ja ehdotan, että unionin tuomioistuin määrää sen suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. Direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.”

7. Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta 30.5.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/843[4] 1 artiklan 42 kohdan mukaisesti direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohta korvattiin seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017.

Jäsenvaltioiden on sovellettava 12 artiklan 3 kohtaa 10 päivästä heinäkuuta 2020.

Jäsenvaltioiden on perustettava 30 artiklassa tarkoitetut rekisterit viimeistään 10 päivänä tammikuuta 2020 ja 31 artiklassa tarkoitetut rekisterit viimeistään 10 päivänä maaliskuuta 2020 sekä 32 a artiklassa tarkoitetut keskitetyt automatisoidut mekanismit viimeistään 10 päivänä syyskuuta 2020.

– –

Jäsenvaltioiden on viipymättä toimitettava tässä kohdassa tarkoitetut säännökset kirjallisina komissiolle.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.”

4 EUVL 2018, L 156, s. 43.

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

8. Koska Romania ei ollut ilmoittanut komissiolle määräaikaan eli 26.6.2017 mennessä yhdestäkään direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteestä, komissio lähetti Romanialle 18.7.2017 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa se vaati Romaniaa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa huomautuksen vastaanottamisesta.

9. Romania ilmoitti komissiolle 19.9.2017 päivätyllä kirjeellä antamassaan vastauksessa, että täytäntöönpanotoimenpiteet annettaisiin joulukuussa 2017.

10. Komissio totesi 7.12.2017 päivätyssä perustellussa lausunnossaan, ettei Romania ollut edelleenkään ilmoittanut direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteistä, ja vaati sitä tekemään näin kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon vastaanottamisesta.

11. Sen jälkeen, kun Romanian pyynnöt kyseiseen perusteltuun lausuntoon vastaamiselle asetetun määräajan pidentämisestä oli hylätty, Romania toimitti 8.2.2018 päivätyllä kirjeellä vastauksensa, jonka mukaan direktiivin 2015/849 täytäntöönpanosäännökset annettaisiin toukokuussa 2018.

12. Komissio katsoi, ettei Romania ollut edelleenkään saattanut direktiiviä 2015/849 osaksi kansallista lainsäädäntöään tai ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä, ja päätti 19.7.2018 aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn unionin tuomioistuimessa.

13. Komissio nosti 27.8.2018 jättämällään kannekirjelmällä SEUT 258 artiklan ja SEUT 260 artiklan 3 kohdan perusteella nyt käsiteltävän kanteen, jossa se vaatii, että unionin tuomioistuin

– ensinnäkin toteaa, että Romania ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 26.6.2017 mennessä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle

– toiseksi velvoittaa Romanian maksamaan direktiivin 2015/849 saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä toteutetuista toimenpiteistä ilmoittamisen laiminlyönnin vuoksi uhkasakkoa 21 974,40 euroa jokaiselta päivältä, jonka laiminlyönti jatkuu tässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivästä lähtien

– kolmanneksi velvoittaa Romanian maksamaan kiinteämääräisen hyvityksen, jonka määrä on 6 016,80 euroa päivältä kerrottuna niiden päivien lukumäärällä, jotka sisältyvät ajanjaksoon, joka on alkanut kyseessä olevan direktiivin saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä koskeneen määräajan päättymispäivää seuranneena päivänä ja jatkuu siihen päivään asti, jona Romania täyttää velvoitteensa, tai, jollei velvoitteita täytetä, unionin tuomioistuimen tuomion julistamispäivään asti, kuitenkin siten, että kiinteämääräisen hyvityksen määrä on vähintään 1 887 000 euroa, ja

– neljänneksi velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Romania vaatii 7.11.2018 toimittamassaan vastineessa, että unionin tuomioistuin

– ensinnäkin hylkää komission kanteen osittain, kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin osittainen saattaminen osaksi voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä

– toiseksi hylkää komission kanteen siltä osin kuin siinä vaaditaan rahamääräisten seuraamusten määräämistä sille SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla ja

– kolmanneksi, toissijaisesti, hylkää komission vaatimuksen kiinteämääräisen hyvityksen määräämisestä ja joka tapauksessa alentaa komission vaatimien seuraamusten määrää siten, että ne kuvastavat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen erityispiirteitä ja Romanian menettelyä.

15. Komissio toimitti vastauksensa 17.12.2018 ja Romania puolestaan oman vastauksensa 15.2.2019.

16. Komissio ilmoitti 28.8.2019 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle peruuttavansa kanteensa osittain. Se ei enää vaatinut päiväkohtaisen uhkasakon määräämistä, koska tämä vaatimus oli vailla kohdetta sen jälkeen, kun Romania oli pannut direktiivin 2015/849 täysimääräisesti täytäntöön kansallisilla säännöksillä, joista ilmoitettiin 18.7.2019 ja jotka tulivat voimaan 21.7.2019. Käyttäen viimeksi mainittua päivämäärää ajankohtana, jona Romania täytti velvollisuutensa, komissio vahvisti vaatimansa kiinteämääräisen hyvityksen määräksi 4 536 667,20 euroa. Romania esitti huomautuksensa kyseisestä kirjeestä 30.9.2019.

17. Belgia, Viro, Ranska, Irlanti ja Puola hyväksyttiin 6.12.2018 ja 7.1.2019 tehdyillä päätöksillä väliintulijoiksi tukemaan Romanian vaatimuksia. Irlanti peruutti 14.2.2019 väliintulohakemuksensa käsiteltävässä asiassa. Komissio esitti 11.6.2019 huomautuksia Belgian, Viron, Ranskan ja Puolan väliintulokirjelmistä.

18. Komissio, Viro ja Romania esittivät suulliset lausumansa 10.12.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Yhteenveto asianosaisten lausumista

A SEUT 258 artiklan mukainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen

19. Komissio väittää, että Romania ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä direktiivin 2015/849 täytäntöönpanemiseksi kyseisen direktiivin 67 artiklassa säädetyssä määräajassa eli 26.6.2017 mennessä tai ilmoittanut näistä toimenpiteistä.

20. Komissio väittää lisäksi, että 40 kansallisella toimenpiteellä, joista ilmoitettiin lokakuussa 2018 eli käsiteltävän kanteen nostamisen jälkeen ja jotka Romania mainitsi vastineessaan (jäljempänä ilmoitetut toimenpiteet), ei varmisteta direktiivin 2015/849 osittaista täytäntöönpanoa. Kyseiset toimenpiteet, joilla pannaan täytäntöön direktiivillä 2015/849 kumotut aiemmat direktiivit,[5] eivät ole riittäviä direktiivin 2015/849 täytäntöönpanemiseksi, koska kyseisissä direktiiveissä on merkittäviä eroja ja direktiivillä 2015/849 otetaan käyttöön monia uusia osatekijöitä. Yhdessäkään ilmoitetuista toimenpiteistä – joista 37 toteutettiin ennen direktiivin 2015/849 antamista – ei viitata direktiiviin 2015/849, eikä Romania ole toimittanut mitään asiakirjaa, josta käy ilmi direktiivin 2015/849 säännösten ja kansallisen lainsäädännön vastaavien säännösten suhde kyseisen direktiivin johdanto-osan 67 perustelukappaleen mukaisesti. Kuten komissio painotti istunnossa, vastineen liitettä ei tulisi pitää tällaisen selittävän asiakirjan asianmukaisena toimittamisena.[6]

21. Romania toteaa, että taatakseen direktiivin 2015/849 täysimääräisen täytäntöönpanon se pyrki varmistamaan, että kansallinen lainsäädäntö, jossa kyseisen direktiivin säännökset sisällytetään yhteen ainoaan säädökseen, annetaan määräajassa, mutta sisäisten menettelyjen vuoksi säädetyt määräajat ylittyivät.

5 Nimittäin direktiivit 2005/60 ja 2006/70; ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohta.

6 Komissio viittaa 28.6.2005 annettuun tuomioon Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 99 kohta).

22. Romania väittää, ettei se ole jättänyt täysin täyttämättä velvollisuuttaan panna direktiivi 2015/849 täytäntöön, koska ilmoitetuilla toimenpiteillä saatetaan direktiivillä 2015/849 kumotut aiemmat direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä ja näillä toimenpiteillä varmistetaan siten kyseisen direktiivin osittainen täytäntöönpano siltä osin kuin näiden aiempien direktiivien säännökset sisällytettiin direktiiviin 2015/849. Se, ettei ilmoitetuissa toimenpiteissä viitata direktiiviin 2015/849, ei estä sitä, että ne ovat täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska ne mahdollistavat direktiivin 2015/849 tavoitteiden saavuttamisen. Romania esitti vastineensa liitteessä tietoja näiden toimenpiteiden ja direktiivin 2015/849 suhteesta.

B SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen

23. SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta antamansa tiedonannon [7] perusteella komissio väittää, että se, että Romania on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa direktiivin 2015/849 67 artiklan mukaisesti täytäntöönpanotoimenpiteistä, kuuluu SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Kuten komission myöhemmästä tiedonannosta [8] ilmenee, käsiteltävään asiaan sovelletaan komission mukautettua käytäntöä, jonka mukaisesti se vaatii yleensä kiinteämääräisen hyvityksen ja uhkasakon määräämistä.

24. Komissio väittää, että sen päätös vaatia järjestelmällisesti rahamääräisten seuraamusten määräämistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisesti ei merkitse sen harkintavallan käyttämättä jättämistä. SEUT 260 artiklan 3 kohdassa annetaan komissiolle suuri harkintavalta, joka vastaa sillä SEUT 258 artiklan mukaan olevaa harkintavaltaa aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. [9] Komission ei siten tarvitse esittää erityisiä syitä päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan. Komissio myös väittää, että viivästykset direktiivien täytäntöönpanossa ovat riittävän vakavia oikeuttamaan kiinteämääräisten hyvitysten määräämisen.

25. Rahamääräisten seuraamusten määrittämisestä komissio väittää, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten määrä pitäisi laskea samalla tavalla kuin SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisesti. [10] Tämän perusteella komissio esittää 4 536 667,20 euron suuruista kiinteämääräistä hyvitystä, joka on maksettava unionin tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen. Tämä määrä on 6 016,80 euroa päivältä kerrottuna rikkomisen kestoa vastaavien päivien lukumäärällä (754) [11] direktiivissä 2015/849 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä seuraavan päivän (27.7.2017) ja rikkomisen päättymispäivää edeltävän päivän (20.7.2019) väliseltä ajalta, kun otetaan huomioon, että Romania on saattanut direktiivin 2015/849 täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään 21.7.2019 lähtien. [12] Komissio tähdentää, että rikkomisen kesto on tärkeä osatekijä määritettäessä asianmukaista seuraamusta ja että kesto olisi laskettava täytäntöönpanon määräajan päättymispäivästä, koska kyseisenä ajankohtana jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamatta jättäminen ilmenee, eikä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymispäivästä. [13]

7 Komission tiedonanto – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen (EUVL 2011, C 12, s. 1; jäljempänä vuoden 2011 tiedonanto), erityisesti 7, 19 ja 21 kohta.

8 Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (EUVL 2017, C 18, s. 10; jäljempänä vuoden 2017 tiedonanto), erityisesti s. 15 ja 16.

9 Vuoden 2011 tiedonanto, erityisesti 16 ja 17 kohta.

10 Vuoden 2011 tiedonanto, erityisesti 23 ja 28 kohta; vuoden 2017 tiedonanto, s. 15.

11 Vuoden 2011 tiedonanto, 28 kohta (jossa viitataan komission tiedonannon – EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltaminen (EUVL 2007, C 126, s. 15; jäljempänä vuoden 2005 tiedonanto) – 19–24 kohtaan).

12 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta. Komissio oli myös esittänyt päiväkohtaista uhkasakkoa mutta peruutti tämän kannevaatimuksen. En siten tarkastele lähemmin sen laskemista.

13 Komissio viittaa erityisesti 8.7.2019 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 88 kohta).

26. Lisäksi laskettaessa kiinteämääräisen hyvityksen 6 016,80 euron päiväkohtaista määrää, joka perustuu kiinteään vakiomäärään kerrottuna rikkomisen vakavuuteen perustuvalla kertoimella ja kertoimella n,[14] komissio ehdottaa rikkomisen vakavuuteen perustuvaksi kertoimeksi 8:aa asteikolla 1–20. Tämä perustuu vakiintuneisiin tekijöihin, jotka koskevat ensinnäkin direktiivin 2015/849 merkitystä keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että eurooppalaisia finanssimarkkinoita suojataan tehokkaasti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen muodostamilta uhkilta, ja toiseksi julkisiin ja yksityisiin intresseihin kohdistuvia seurauksia, joita aiheutuu sen vaikutuksen vuoksi, joka sillä, että Romania on jättänyt panematta kyseisen direktiivin täytäntöön, on eurooppalaisiin finanssimarkkinoihin, sijoittajiin ja kansalaisiin. Komissio myös pitää lieventävänä seikkana direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklan mukaisten keskitettyjen rekisterien perustamiselle asetetun määräajan pidentämistä direktiivissä 2018/843 ja korostaa, että määräaika muiden direktiivissä 2015/849 asetettujen velvollisuuksien täyttämiselle säilyy ennallaan.

27. Romania, jota Belgia, Viro ja Ranska tukevat, väittää, että koska direktiivi 2015/849 on saatettu osittain osaksi Romanian lainsäädäntöä, SEUT 260 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta. Toissijaisesti komission ehdottamia rahamääräisiä seuraamuksia on mukautettava käsiteltävän asian olosuhteisiin.

28. Rahamääräisten seuraamusten määräämisestä Romania, jota Belgia, Viro, Ranska ja Puola tukevat, väittää, että komission systemaattinen käytäntö vaatia rahamääräisten seuraamusten määräämistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla on virheellinen. Komission on esitettävä perustelut kunkin asian tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen valossa päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan. Kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet – muun muassa äärimmäisen lyhyt oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely, direktiivin 2015/849 monitahoisuus, Romanian yhteistyöpyrkimykset ja se, että se on saattanut direktiivin 2015/849 osittain osaksi kansallista lainsäädäntöään – ja se, ettei komissio perustellut päätöstään vaatia rahamääräisiä seuraamuksia, nämä seuraamukset eivät ole oikeutettuja.

29. Romania väittää lisäksi, että kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on perusteetonta ja suhteetonta. Kuten SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä myönnetään,[15] kiinteämääräinen hyvitys määrätään poikkeuksellisissa tilanteissa eikä automaattisesti. Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen myös ylittää sen, mikä on tarpeen, jotta Romania täyttää velvollisuutensa, kun otetaan etenkin huomioon, että se täytti velvollisuutensa, julkisiin ja yksityisiin intresseihin kohdistuvaa vaikutusta on liioiteltu ja unionin tuomioistuin ei ole koskaan todennut sen jättäneen panematta direktiivin täytäntöön määräajassa. Kuten Romania korosti istunnossa ja kuten Ranskan huomautuksista ilmenee, jos jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa menettelyn kuluessa, kiinteämääräinen hyvitys ei ole oikeutettu, koska se ei edistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan tavoitteita kannustaa direktiivien täytäntöönpanoon ja helpottaa rahamääräisten seuraamusten määräämistä.[16]

30. Rahamääräisten seuraamusten määrittämisestä Romania, jota Belgia, Ranska ja Puola tukevat, väittää, että SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten seuraamusten laskentamenetelmän ei pitäisi olla sama ja että arviointiperusteita olisi mukautettava SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun kaltaiseen rikkomisen tyyppiin. Käsiteltävässä asiassa Romania katsoo, että rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin on liian suuri, koska kyseessä on osittainen täytäntöönpano ja Romania teki yhteistyötä koko menettelyn ajan. Romania myös katsoo, ettei rikkomisen kestoa pitäisi ottaa huomioon SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä, ja vaihtoehtoisesti, että sen perusteena olisi

14 Ks. vuoden 2005 tiedonanto, erityisesti 24 kohta. Komissio tukeutuu lukuihin, jotka esitetään sen tiedonannossa – Komission unionin tuomioistuimelle rikkomusmenettelyn yhteydessä ehdottamien kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskennassa käytettävien tietojen päivittäminen (C(2017) 8720 final) (EUVL 2017, C 431, s. 3).

15 Romania viittaa erityisesti 9.12.2008 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 62, 63 ja 69 kohta).

16 Romania viittaa 8.7.2019 annettuun tuomioon komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 52 kohta).

käytettävä perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa, koska unionin tuomioistuin arvioi sen perusteella, onko jäsenvaltio täyttänyt velvollisuutensa.[17] Näin ollen, jos unionin tuomioistuin määrää kiinteämääräisen hyvityksen, sen määrää olisi alennettava merkittävästi, ja sen olisi lisäksi kuvastettava käsiteltävän asian olosuhteita ja Romanian menettelyä.

V Asian tarkastelu

A SEUT 258 artiklan mukainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen

31. On syytä muistuttaa, että SEUT 258 artiklaan perustuvien menettelyjen yhteydessä ilmoituksiin, joita jäsenvaltioiden on annettava SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, on sisällyttävä riittävän selvät ja täsmälliset tiedot niiden kansallisten normien sisällöstä, joilla direktiivi pannaan täytäntöön. Siten ilmoituksessa, jonka kanssa voidaan toimittaa vastaavuustaulukko, on yksiselitteisesti ilmoitettava, millä laeilla, asetuksilla ja hallinnollisilla määräyksillä jäsenvaltio katsoo täyttäneensä eri velvoitteet, joita sille direktiivistä aiheutuu. Jo pelkästään sillä, että jäsenvaltio laiminlyö tämän velvollisuutensa joko siten, että tietoja ei anneta lainkaan tai ne jätetään osin antamatta, tai siten, etteivät ne ole riittävän selviä ja täsmällisiä, on mahdollista perustella SEUT 258 artiklaan perustuvan menettelyn aloittaminen.[18]

32. Unionin tuomioistuin on etenkin katsonut, että vaikka direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä voitaisiin varmistaa kansallisen oikeuden ennestään voimassa olevilla säännöillä, tämä ei vapauta jäsenvaltiota muodollisesta velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä säännöistä komissiolle, vaikka kyseinen jäsenvaltio olisikin jo ilmoittanut kyseiset säännöt aikaisempien direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä.[19] Lisäksi, jos direktiivissä säädetään, että sen täytäntöönpanotoimenpiteissä on viitattava kyseiseen direktiiviin tai niiden viralliseen julkaisuun on liitettävä tällainen viittaus, on tarpeen toteuttaa erityisiä täytäntöönpanotoimia.[20]

33. Samoin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa SEUT 258 artiklaan perustuvan kanteen yhteydessä sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[21]

34. Käsiteltävässä asiassa Romania myöntää, ettei se toteuttanut direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä eikä ilmoittanut näistä toimenpiteistä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen eli 8.2.2018 mennessä.[22] Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että tällaisia toimenpiteitä toteutettiin ja niistä ilmoitettiin kyseisen ajankohdan jälkeen (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta) ja ettei niitä voida siten ottaa huomioon.

35. Kun tarkastellaan ilmoitettuja toimenpiteitä, jotka olivat voimassa Romaniassa täytäntöönpanon määräajan päättyessä 26.6.2017, en pidä vakuuttavina Romanian unionin tuomioistuimessa esittämiä väitteitä, joiden mukaan nämä toimenpiteet voidaan ottaa huomioon arvioitaessa velvollisuuksien täyttämättä jättämistä käsiteltävässä asiassa. Koska direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että niiden direktiivin täytäntöönpanemiseksi antamissa säädöksissä viitataan kyseiseen direktiiviin tai niihin liitetään tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 ja 7 kohta), Romanian on toteutettava erityisiä

17 Romania viittaa erityisesti 6.10.2009 annettuun tuomioon komissio v. Espanja (C-562/07, EU:C:2009:614, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ks. tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 51 kohta).

19 Ks. tuomio 16.7.2009, komissio v. Irlanti (C-427/07, EU:C:2009:457, 108 ja 109 kohta).

20 Ks. tuomio 4.10.2018, komissio v. Espanja (C-599/17, ei julkaistu, EU:C:2018:813, 21 kohta).

21 Ks. tuomio 18.10.2018, komissio v. Romania (C-301/17, ei julkaistu, EU:C:2018:846, 42 kohta).

22 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa viiteajankohta on kaksi kuukautta siitä, kun Romania on vastaanottanut perustellun lausunnon (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta), mikä tapahtui 8.12.2017.

täytäntöönpanotoimenpiteitä. Romania ei väitä, että ilmoitetut toimenpiteet täyttävät tämän edellytyksen. Romania ei joka tapauksessa kiistä, että näillä toimenpiteillä ei pantu direktiiviä 2015/849 täysimääräisesti täytäntöön ja että niistä ilmoitettiin lokakuussa 2018, siis direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon määräajan ja perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päätyttyä.[23] Palaan tähän myöhemmin arvioinnissani (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta).

36. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että Romania ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä asetetussa määräajassa tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle.

B SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen

37. Keskeiset kysymykset käsiteltävässä asiassa koskevat ensinnäkin komission perusteluja päätökselleen vaatia SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla rahamääräisten seuraamusten määräämistä ja toiseksi kiinteämääräisen hyvityksen oikeasuhteisuutta, jonka yhteydessä esille nousee puolestaan joitain yleisiä kysymyksiä, jotka liittyvät erityisesti kiinteämääräisten hyvitysten laskentamenetelmään ja SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevan oikeuskäytännön sovellettavuuteen. Menettelyn osapuolet ovat eri mieltä myös siitä, sovelletaanko SEUT 260 artiklan 3 kohtaa käsiteltävään asiaan, nimittäin siitä, kuuluuko sen soveltamisalaan tapaus, jossa jäsenvaltio on jättänyt osittain ilmoittamatta täytäntöönpanotoimenpiteistä.

38. Koska 8.7.2019 annettu tuomio komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[24] on erityisen merkityksellinen näiden kysymysten kannalta, on tarpeen ensinnäkin esittää joitain alustavia huomautuksia kyseisestä tuomiosta (1 jakso), minkä jälkeen tarkastelen komission harkintavaltaa vaatia rahamääräisten seuraamusten määräämistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla, kyseisen määräyksen mukaisten rahamääräisten seuraamusten arviointia ja kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä käsiteltävässä asiassa (2, 3 ja 4 jakso).

1. Tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)

39. On syytä muistaa, että 8.7.2019 annetussa tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[25] käsiteltiin enimmäkseen SEUT 260 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa ja kyseisen määräyksen mukaisten uhkasakkojen arviointia. Unionin tuomioistuin etenkin totesi, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan ilmaisu ”velvollisuu[s] ilmoittaa toimenpiteistä, joilla – – direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä” tarkoittaa, että ”jäsenvaltioiden on ilmoitettava direktiivin kunkin säännöksen osalta, millä kansallisilla säännöksillä tai määräyksillä kyseinen säännös on pantu täytäntöön. Kun tällainen ilmoitus on tehty, mahdollisesti siten, että samalla esitetään vastaavuustaulukko, on komission tehtävänä osoittaa, jotta asianomaiselle jäsenvaltiolle voidaan määrätä kyseisessä määräyksessä tarkoitettu rahamääräinen seuraamus, että on ilmeistä, ettei tiettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä ole toteutettu tai että ne eivät kata asianomaisen jäsenvaltion koko aluetta”.[26]

23 Ks. erityisesti tuomio 30.11.2006, komissio v. Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:749, 25 kohta) (jossa katsottiin, ettei jäsenvaltio ollut täyttänyt velvollisuuttaan ilmoittaa täytäntöönpanotoimenpiteistä, jotka sisältyivät vastineen liitteeseen ja jotka toimitettiin siten perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen).

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

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

26 Tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 59 kohta).

40. Unionin tuomioistuin myös katsoi, että uhkasakon määrääminen SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla on lähtökohtaisesti perusteltua ainoastaan siltä osin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu siihen saakka, kun unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat, ja että SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä on sovellettava analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä, koska kyseisten kahden määräyksen nojalla määrätyillä uhkasakoilla on sama tavoite. Ottaen huomioon harkintavaltansa asiassa ja SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevan oikeuskäytännön mukaiset arviointiperusteet unionin tuomioistuin vahvisti Belgialle 5 000 euron suuruisen päiväkohtaisen uhkasakon, koska tämä ei ollut toteuttanut toimenpiteitä kyseessä olleen direktiivin kolmen artiklan täytäntöön panemiseksi eikä ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä yhden hallintoalueensa osalta.[27]

41. Tämän perusteella on syytä huomauttaa, että tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) unionin tuomioistuin on tulkinnut SEUT 260 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa siten, että siihen kuuluu jäsenvaltion toimenpiteistä ilmoittamatta jättäminen, joka merkitsee kyseessä olevan direktiivin puutteellista (osittaista) täytäntöönpanoa.[28] Unionin tuomioistuin on myös käyttänyt samaa menetelmää SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten uhkasakkojen arvioimiseen ja painottanut tässä yhteydessä harkintavaltaansa ja tämäntyyppisen seuraamuksen tavoitetta. Palaan tähän myöhemmin arvioinnissani (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 52, 53 ja 59 kohta).

42. Tuomiosta komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[29] seuraa, ettei voida hyväksyä Romanian, jota Belgia, Viro ja Ranska tukevat, esittämää väitettä, jonka mukaan SEUT 260 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta, koska Romania on pannut direktiivin 2015/849 osittain täytäntöön. SEUT 260 artiklan 3 kohtaa voidaan soveltaa käsiteltävään asiaan,[30] koska komissio osoitti, ettei Romania täyttänyt täysimääräisesti ilmoitusvelvollisuuttaan. Täytäntöönpanotoimenpiteet nimittäin puuttuivat selkeästi siihen saakka, kunnes Romania pani 21.7.2019 lähtien direktiivin 2015/849 täytäntöön täysimääräisesti, eivätkä aiemmin toteutetut kansalliset toimenpiteet olleet riittäviä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 ja 35 kohta).

2. SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukainen komission harkintavalta

43. Käsiteltävässä asiassa Romania, jota Belgia, Viro, Ranska ja Puola tukevat, väittää lähinnä, että rahamääräisten seuraamusten määrääminen ei ole oikeutettua, koska komissio ei ole esittänyt asian erityisolosuhteet huomioon ottaen perusteluja päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan.

44. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei sen tarvitse esittää perusteluja päätökselleen vaatia SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisia rahamääräisiä seuraamuksia.[31] Päättelen näin seuraavista syistä.

45. Ensinnäkin on syytä palauttaa mieleen, että SEUT 260 artiklan 3 kohta antaa komissiolle mahdollisuuden nostaa SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen sillä perusteella, että jäsenvaltio on ”jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa toimenpiteistä, joilla lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä”, ja vaatia unionin tuomioistuinta määräämään kyseiselle jäsenvaltiolle rahamääräisiä

27 Ks. tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, erityisesti 60, 61 ja 80–89 kohta).

28 Tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Vertaa julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotusta komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:322, erityisesti 58–81 kohta) (jossa ehdotetaan suppeaa lähestymistapaa) julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotukseen komissio v. Puola (C-320/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2441, 114–145 kohta) ja ratkaisuehdotukseeni komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 41–71 kohta) (joissa ehdotetaan laajempaa lähestymistapaa).

29 Tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Huomautan, että on täysin selvää, että direktiivi 2015/849 on lainsäätämisjärjestystä – nimittäin sen oikeusperustana olevan SEUT 114 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisjärjestystä – noudattaen annettu direktiivi.

31 On syytä huomauttaa, että julkisasiamies Wathelet omaksui samankaltaisen näkemyksen ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Puola (C-320/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2441, 104–113 kohta).

seuraamuksia samassa menettelyssä. Rahamääräisten seuraamusten määrääminen ei ole enää riippuvainen pitkähköstä menettelystä, jossa unionin tuomioistuin antaa ensin tuomion, jossa jäsenvaltion todetaan rikkoneen SEUT 258 artiklaa, ja sen jälkeen toisen tuomion, jossa se määrää jäsenvaltiolle SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla rahamääräisiä seuraamuksia, koska tämä ei ole noudattanut ensimmäistä tuomiota. Nämä kaksi menettelyä näin ollen tosiasiassa ”sulautuvat yhdeksi”.

46. Olisikin katsottava, että komissiolle annettu mahdollisuus vaatia SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla rahamääräisten seuraamusten määräämistä liittyy oikeuskäytännössä tunnustettuun komission laajaan harkintavaltaan aloittaa SEUT 258 artiklan mukainen menettely. [32] Kuten unionin tuomioistuin on todennut, komission ”[ei tarvitse] perustella valintaansa, eikä tämän valinnan ratkaisevilla näkökohdilla ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin – –. [Unionin] tuomioistuimen tehtävänä on ainoastaan tutkia, voidaanko valittua menettelyä periaatteensa puolesta käyttää väitettyä rikkomista tai laiminlyöntiä vastaan.” [33] Saman olisi nähdäkseni pädettävä komission päätökseen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan.

47. Tältä osin SEUT 260 artiklan 3 kohdan sanamuodosta (”voi, jos se katsoo tämän aiheelliseksi, ilmoittaa – – kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän”), kun sitä verrataan saman artiklan 2 kohdan sanamuotoon (”ilmoittaa – – kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän”), voidaan päätellä, että komissiolle annetaan harkintavaltaa päättää, vaatiiko se SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisia rahamääräisiä seuraamuksia SEUT 258 artiklaan perustuvassa menettelyssä, ja ettei sitä velvoiteta tekemään niin. [34] Kyseisessä sanamuodossa ei kuitenkaan ole mitään sellaista, mikä edellyttäisi komission perustelevan päätöksensä vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, kun sen ei edellytetä tekevän näin SEUT 258 artiklan nojalla, koska SEUT 260 artiklan 3 kohdan asiayhteyteen sisältyy SEUT 258 artiklan mukainen menettely. [35]

48. Joka tapauksessa komission päätös vaatia rahamääräisten seuraamusten määräämistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla on perusteltava siltä osin kuin siihen sisältyy tapauskohtainen arviointi vaadituista rahamääräisistä seuraamuksista asian olosuhteiden valossa. Komission perusteluja, jotka liittyvät vaadittujen rahamääräisten seuraamusten määrän määrittämiseen käytettyjen arviointiperusteiden soveltamiseen, voidaan pitää riittävinä, jotta jäsenvaltion on mahdollista ymmärtää unionin tuomioistuimessa vaadittuja rahamääräisiä seuraamuksia koskeva komission arviointi ja kiistää se, kuten käsiteltävässä asiassa on tehty.

49. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei komission tarvitse esittää perusteluja, kun se vetoaa SEUT 260 artiklan 3 kohtaan.

3. SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten arviointi

50. Olen sitä mieltä, että komission päätös vaatia rahamääräisiä seuraamuksia käsiteltävässä asiassa on SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukainen, joten arvioin seuraavaksi kyseisen määräyksen mukaisia rahamääräisiä seuraamuksia.

32 Ks. tuomio 19.9.2017, komissio v. Irlanti (C-552/15, EU:C:2017:698, 34 kohta).

33 Tuomio 26.6.2001, komissio v. Portugali (C-70/99, EU:C:2001:355, 17 kohta).

34 Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Ks. tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 57 kohta).

51. Ensinnäkin, kuten ratkaisuehdotuksessani komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto) [36] ehdotin, komission pitäisi voida käyttää ehdottamiensa rahamääräisten seuraamusten laskennassa samaa menetelmää SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta, koska nämä seuraamukset ovat samanlaisia, kummankin määräyksen tavoitteet ovat samankaltaiset ja tämä edistää yhdenmukaista lähestymistapaa ja tuo jäsenvaltioille ennakoitavuutta. Se, että SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraamuksia kaksinkertaisesta rikkomisesta eli unionin oikeuden rikkomisesta ja SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion noudattamatta jättämisestä, kun taas SEUT 260 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraamuksia vain yhdestä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittamisvelvollisuuden täyttämättä jättämisen perusteella, ei mielestäni muuta sitä tosiseikkaa, että molemmat määräykset koskevat unionin primaarioikeuteen perustuvia rikkomisia (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta).

52. Joka tapauksessa komission esitykset SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten määräämisestä tai sen käyttämä laskentamenetelmä eivät sido unionin tuomioistuinta. [37] Kuten unionin tuomioistuin myönsi tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot), [38] unionin tuomioistuimen on päätettävä kussakin asiassa sen käsiteltäväksi saatettuun tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella ja sen mukaisesti, minkä verran sen mielestä tarvitaan taivuttelua ja ennaltaehkäisevyyttä, niistä rahamääräisistä seuraamuksista, jotka ovat asianmukaisia erityisesti vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi. Unionin tuomioistuin on lisäksi SEUT 260 artiklan 2 kohdan yhteydessä katsonut, että komission esitykset ja sen tiedonannoissa esitetyt suuntaviivat eivät sido unionin tuomioistuinta, vaan ne toimivat vain hyödyllisenä viitekohtana ja palvelevat avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista. [39]

53. Tuomiosta komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) [40] voidaan siten katsoa seuraavan, että SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä on sovellettava analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä, koska kyseisen kahden määräyksen nojalla määrätyillä uhkasakoilla on sama tavoite: uhkasakon määrääminen tuntuu erityisen soveliaalta jäsenvaltion kannustamiseksi lopettamaan mahdollisimman pian sellainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jolla olisi taipumus jatkua ilman tällaista toimenpidettä, kun taas kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen riippuu enemmän niiden seurausten arvioinnista, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden jättäminen panematta täytäntöön aiheuttaa yksityisille ja julkisille intresseille.

54. Lisäksi SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössään 12.7.2005 annetusta uraauurtavasta tuomiosta komissio v. Ranska [41] alkaen unionin tuomioistuin on katsonut, että se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon [42] ja että se voi määrätä rahamääräisen seuraamuksen, jota komissio ei ole esittänyt, sillä perusteella, että ”rahamääräinen seuraamuksen määräämisen tarkoituksenmukaisuus ja käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteisiin parhaiten soveltuvan seuraamuksen valinta voidaan arvioida ainoastaan niiden toteamusten perusteella, jotka [unionin] tuomioistuin esittää [SEUT 260 artiklan 2 kohdan] nojalla

36 C-569/17, EU:C:2019:271, 73 kohta. Ks. myös julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus komissio v. Puola (C-320/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2441, 146–160 kohta) ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:322, 96 kohta).

37 Ks. ratkaisuehdotukseni komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto) (C-569/17, EU:C:2019:271, 74 kohta).

38 Ks. tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, 78 kohta) (jossa viitataan analogisesti 2.12.2014 annettuun tuomioon komissio v. Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)).

39 Kiinteämääräisistä hyvityksistä ks. tuomio 19.12.2012, komissio v. Irlanti (C-279/11, ei julkaistu, EU:C:2012:834, 77 kohta). Uhkasakoista ks. myös tuomio 4.7.2018, komissio v. Slovakia (C-626/16, EU:C:2018:525, 83 kohta).

40 Ks. tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, 61 kohta) (jossa viitataan analogisesti 12.7.2005 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 81 kohta)). Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

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

42 Ks. tuomio 12.7.2005, komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 80–86 kohta) ja tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 112 kohta).

annettavassa tuomiossa, ja ne eivät siis kuulu politiikan alaan”.[43] Tästä herää siten kysymys, voidaanko SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä soveltaa analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, kun kyse on unionin tuomioistuimen harkintavallasta määrätä sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko tai rahamääräinen seuraamus, jota komissio ei ole esittänyt.

55. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että SEUT 260 artiklan 2 kohtaan (”Jos tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon”) verrattuna SEUT 260 artiklan 3 kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimen määräämien rahamääräisten seuraamusten on oltava komission ilmoittaman määrän rajoissa (”Jos tuomioistuin toteaa, ettei velvollisuutta ole täytetty, se voi määrätä asianomaisen jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon komission ilmoittaman määrän rajoissa.”).

56. Kuten Viro, Romania ja komissio istunnossa esittivät, tämän SEUT 260 artiklan 3 kohdassa asetetun rajauksen voidaan tulkita rajoittavan unionin tuomioistuimen harkintavaltaa paitsi määrättävän rahamääräisen seuraamuksen määrän myös valittavan seuraamuksen osalta siten, että unionin tuomioistuin ei voisi määrätä sekä kiinteämääräistä hyvitystä että uhkasakkoa, ellei komissio vaatinut niitä, eikä eri rahamääräistä seuraamusta kuin se, jota komissio on esittänyt.[44]

57. Pidän kuitenkin kiinni näkemyksestäni, sellaisena kuin sen esitin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto),[45] että unionin tuomioistuimella on SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla harkintavaltaa määrätä sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko tai määrätä rahamääräinen seuraamus, jota komissio ei ole esittänyt, kunhan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua enimmäismäärää ei ylitetä. On etenkin syytä huomauttaa, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan sanamuodossa viitataan määrättävän rahamääräisen seuraamuksen määrään eikä sen valintaan. Kyseisestä sanamuodosta voidaan päätellä, että unionin tuomioistuin ei voi määrätä rahamääräistä seuraamusta, joka on suurempi kuin komission esittämä. Sitä ei mielestäni pitäisi kuitenkaan tulkita siten, että unionin tuomioistuimelta viedään sen harkintavalta määrittää asianmukainen rahamääräinen seuraus kaikissa tilanteissa. Siten olosuhteiden mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä rahamääräisen seuraamuksen, jota komissio ei ole esittänyt, tai sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon, joka on ”komission ilmoittaman” määrän suuruinen tai sitä pienempi; määrän ei tarvitse olla kyseiselle jäsenvaltiolle viime kädessä määrättävä seuraamusten kokonaismäärä.

58. Tällainen tulkinta palvelee lisäksi SEUT 260 artiklan 3 kohdan tavoitteita, koska näin otetaan huomioon se, miksi perussopimuksiin sisältyy erilaisia rahamääräisiä seuraamuksia. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa totesin, jos jäsenvaltio täyttää ilmoittamisvelvollisuutensa menettelyn kuluessa ja siten ennen kuin unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat, uhkasakkoa ei voida määrätä. Kiinteämääräinen hyvitys on kuitenkin edelleen mahdollinen, jotta voidaan ottaa huomioon rikkomisen vaikutus julkisiin ja yksityisiin intresseihin ja estää rikkomisen toistuminen. Tällainen tilanne näet selittää komission mukautetun käytännön, jonka mukaisesti se yleensä vaatii kiinteämääräistä hyvitystä ja uhkasakkoa SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta), kuten käsiteltävä kanne havainnollistaa. Jos komissio esittää ainoastaan toista näistä seuraamuksista, unionin tuomioistuimen harkintavalta määrätä eri seuraamus tai sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko, kunhan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua enimmäismäärää ei ylitetä, varmistaisi sen, ettei kyseiseltä määräykseltä viedä sen tehokasta vaikutusta.

43 Tuomio 12.7.2005, komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 90 kohta). Ks. myös tuomio 18.7.2007, komissio v. Saksa (C-503/04, EU:C:2007:432, 22 kohta).

44 Ks. julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus komissio v. Puola (C-320/13, ei julkaistu, EU:C:2014:2441, 155 kohta) ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:322, 97–100 kohta).

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

59. On syytä lisätä, että vaikka unionin tuomioistuin ei vaikuta ottaneen suoraan kantaa tähän asiaan tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot),[46] se korosti unionin tuomioistuimen harkintavaltaa päättää SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisista rahamääräisistä seuraamuksista[47] ja etenkin sitä, että unionin tuomioistuin voi SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä hoitaa ”lainkäyttötehtäväänsä” arvioidessaan sellaista rahamääräistä seuraamusta, jota ”se pitää asian olosuhteisiin nähden soveliaimpana”.[48]

4. Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen käsiteltävässä asiassa

60. SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskeva oikeuskäytäntö[49] huomioon ottaen SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen kiinteämääräisen hyvityksen maksamiseen velvoittaminen ja hyvityksen määrän vahvistaminen on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa kaikkien niiden asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sekä todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen piirteisiin että kyseisen jäsenvaltion asenteeseen. Unionin tuomioistuimen on harkintavaltaansa käyttäessään vahvistettava kyseisen kiinteämääräisen hyvityksen määrä siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa rikkomiseen. Merkityksellisiin tekijöihin kuuluvat tältä osin todetun rikkomisen vakavuus, sen ajanjakson pituus, jona rikkominen on jatkunut, sekä kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyky.

61. Kyseisestä oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että kiinteämääräinen hyvitys perustuu niiden seurausten arviointiin, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille intresseille, erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään.[50] Kiinteämääräistä hyvitystä ei voida määrätä automaattisesti, sillä unionin tuomioistuimella on laaja harkintavalta päättää, onko tällaisen seuraamuksen määrääminen tarpeen vai ei.[51]

62. Tämän perusteella on huomautettava, että unionin tuomioistuimella on SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla huomattava harkintavalta määrätä tarvittaessa kiinteämääräinen hyvitys asian olosuhteiden ja kyseisen jäsenvaltion asenteen perusteella, jotta voidaan ottaa huomioon asianomaisen jäsenvaltion velvollisuuksien täytäntöönpanon laiminlyönnistä yksityisille ja julkisille intresseille aiheutuvat seuraukset. Se, että unionin tuomioistuin on pitänyt asianmukaisena määrätä kiinteämääräinen hyvitys SEUT 260 artiklan 2 kohdan asiayhteydessä ”erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään”, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohdassa huomautin, ei estä unionin tuomioistuinta määräämästä tarvittaessa kiinteämääräistä hyvitystä muissa tilanteissa vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi.

63. Kun otetaan huomioon uhkasakkojen ja kiinteämääräisten hyvitysten erilaiset tavoitteet (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta), on myös selvää, että uhkasakko, joka on pohjimmiltaan tarkoitettu pakkokeinoksi edelleen jatkuvan rikkomisen osalta, määrätään maksettavaksi ainoastaan siltä osin kuin rikkominen jatkuu, kun taas samaa lähestymistapaa ei tarvitse noudattaa kiinteämääräisen hyvityksen määräämisessä.[52] Ranskan ja Romanian väitteistä poiketen se, että jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa menettelyn kuluessa, ei siten tee kiinteämääräistä hyvitystä tarkoituksettomaksi.

46 Ks. tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, erityisesti 81 ja 83 kohta).

47 Ks. tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, erityisesti 78, 83, 84, 89 ja 92 kohta).

48 Tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 58 kohta).

49 Ks. tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 113 ja 114 kohta).

50 Ks. tuomio 2.12.2014, komissio v. Kreikka (C-378/13, EU:C:2014:2405, 72 kohta).

51 Ks. tuomio 9.12.2008, komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 63 kohta).

52 Ks. tuomio 9.12.2008, komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 19, 20, 44, 45 ja 56–58 kohta) ja julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:320, 80 kohta).

64. Käsiteltävässä asiassa olisi katsottava, että kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on asianmukainen varoittava toimenpide. Komission esittämää kokonaismäärää (4 536 667,20 euroa) voidaan alentaa (4 011 038,72 euroon), jos sovelletaan komission päivitettyjä lukuja,[53] ja mahdollisesti lisääkin, jos otetaan huomioon tiettyjä tekijöitä. Näin ollen käsiteltävän asian kaikki olosuhteet huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa Romanian suorittamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 3 000 000 euroa.[54]

65. Ensinnäkin rikkomisen vakavuudesta unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[55] SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen uhkasakon määräämisen yhteydessä, että velvollisuus toteuttaa direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset toimenpiteet ja velvollisuus ilmoittaa näistä toimenpiteistä komissiolle ovat ”jäsenvaltioiden keskeisiä velvollisuuksia, joilla varmistetaan unionin oikeuden täysi tehokkuus, ja että näin ollen näiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on pidettävä jokseenkin vakavana”. Tätä voidaan nähdäkseni soveltaa käsiteltävään asiaan, jossa on kyse kiinteämääräisen hyvityksen määräämisestä.

66. Lisäksi, jos unionin tuomioistuin ottaa käsiteltävässä asiassa huomioon komission kiinteämääräisen hyvityksen määrittämisessä käyttämät perusteet, komission arvio rikkomisen vakavuudesta ei vaikuta perustuvan mihinkään virheeseen, kun otetaan huomioon rikottujen unionin oikeussääntöjen tärkeys ja vaikutukset julkisiin ja yksityisiin intresseihin. On syytä huomauttaa, että direktiivi 2015/849 on olennainen säädös, jonka avulla ehkäistään unionin rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.[56] Mainittu direktiivi on osa toimivan ja todellisen turvallisuusunionin[57] luomista ja perustuu alaa koskeviin aiempiin direktiiveihin ja kansainvälisiin toimiin, joilla pyritään vahvistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa unionin säädöskehystä.[58] Samaan tapaan kuin unionin tuomioistuin on todennut muiden sisämarkkinadirektiivien osalta,[59] sen, ettei Romania ole toteuttanut täytäntöönpanotoimenpiteitä eikä ilmoittanut niistä, voidaan katsoa häiritsevän sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ja niinpä tällainen laiminlyönti on varsin vakava.[60]

67. Sen vaikutuksia, ettei Romania ole saattanut direktiiviä 2015/849 osaksi kansallista lainsäädäntöään, julkisiin ja yksityisiin intresseihin voidaan myös pitää merkittävinä, koska – kuten komissio on todennut – tällaisesta laiminlyönnistä aiheutuu riskejä unionin rahoitusjärjestelmän eheydelle ja toiminnalle, koska laiminlyönti asettaa sen alttiiksi rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle ja vaikuttaa sijoittajiin ja unionin kansalaisiin. Tätä havainnollistaa esimerkiksi Euroopan parlamentin rahanpesun vastaisen unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tilanteesta 19.9.2019 antama

53 Ks. komission tiedonanto – Komission Euroopan unionin tuomioistuimelle rikkomusmenettelyn yhteydessä ehdottamien kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskennassa käytettävien tietojen päivittäminen (EUVL 2019, C 309, s. 1). Kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärää on alennettu 1 651 000 euroon. Tältä osin kiinteämääräinen hyvitys laskettaisiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohdassa mainitun kaavan mukaan seuraavasti: 5 319,68 euron päiväkohtainen määrä (1 039 × 8 × 0,64) x 754 päivällä. Tämän perusteella komission vaatiman kiinteämääräisen hyvityksen kokonaismäärä olisi 4 011 038,72 euroa.

54 On syytä huomauttaa, että ehdottamani määrä vastaa tiettyjä kiinteämääräisiä hyvityksiä, joita on määrätty SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta. Ks. tuomio 31.3.2011, komissio v. Kreikka (C-407/09, EU:C:2011:196, 33–44 kohta) (3 miljoonaa euroa) ja tuomio 30.5.2013, komissio v. Ruotsi (C-270/11, EU:C:2013:339, 43–60 kohta) (3 miljoonaa euroa). Vertaa näitä määriä siihen, joka määrättiin 9.12.2008 annetussa tuomiossa komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 65–88 kohta) (10 miljoonaa euroa) (kun pannaan erityisesti merkille kyseisellä alalla tehdyt aiemmat rikkomiset).

55 Tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, 85 kohta).

56 Ks. direktiivi 2018/843, erityisesti sen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale; direktiivi 2015/849, erityisesti sen 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 1–3 ja 64 perustelukappale.

57 Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle, Kahdeskymmenes raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia, COM(2019) 552 final, 30.10.2019, s. 10–12.

58 Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan EU:n kehyksen täytäntöönpanon parantaminen, COM(2019) 360 final, 24.7.2019.

59 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 30.

60 Ks. tuomio 30.5.2013, komissio v. Ruotsi (C-270/11, EU:C:2013:339, 49 kohta).

päätöslauselma,[61] jossa muun muassa tuotiin esille tyytyväisyys siihen, että komissio on käynnistänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet panneet direktiiviä 2015/849 täytäntöön, ja kehotettiin tällaisia jäsenvaltioita tekemään se mahdollisimman nopeasti.

68. Lisäksi käsiteltävässä asiassa on asianmukaista ottaa huomioon seuraavat tekijät. Vaikka, kuten komissio on esittänyt, täytäntöönpanon laajuus olisi otettava huomioon ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin vakavuutta määritettäessä,[62] on etenkin syytä korostaa, että käsiteltävässä asiassa jäsenvaltio ei ole ilmoittanut täytäntöönpanotoimenpiteistä lainkaan. Tässä yhteydessä en pidä vakuuttavana Romanian väitettä, jonka mukaan lokakuussa 2018 ilmoitetuilla toimenpiteillä pannaan direktiivi 2015/849 osittain täytäntöön ja nämä toimenpiteet mahdollistavat pitkälti direktiivin tavoitteiden saavuttamisen, koska unionin tuomioistuin on hylännyt samankaltaiset väitteet sen perusteella, etteivät toimenpiteet vastanneet direktiiviin perustuvia vaatimuksia; muutoin ei olisi ollut tarpeen todeta, että kyseinen jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeuttaan.[63]

69. En myöskään ole vakuuttunut siitä, että käsiteltävässä asiassa olisi otettava huomioon tiettyjä olosuhteita, joihin Romania on vedonnut. Kun tarkastellaan oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn väitettyä lyhyyttä, on täysin selvää, että komissio antoi Romanialle kohtuullisesti aikaa vastata viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon ja valmistella puolustuksensa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[64] mukaisesti, koska Romanialla oli kaksi kuukautta aikaa vastata viralliseen huomautukseen ja perusteltuun lausuntoon ja direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon määräajasta (26.6.2017) kului yli vuosi ennen kuin komissio nosti käsiteltävän kanteen (27.8.2018). Direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon monimutkaisuuteen liittyviä vaikeuksia ei voida hyväksyä, koska jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteita.[65] On syytä lisätä, että yhtä merkityksetön on se seikka, että muilla jäsenvaltioilla on saattanut olla vaikeuksia panna direktiivi täytäntöön määräajassa,[66] ja että joka tapauksessa, kuten komissio totesi, Romania oli ainoa jäsenvaltio, joka ei ollut ilmoittanut täytäntöönpanotoimenpiteistä lainkaan käsiteltävän kanteen nostamisajankohtana.[67]

70. On kuitenkin tiettyjä lieventäviä seikkoja, jotka vaikuttavat kiinteämääräisen hyvityksen määräämiseen käsiteltävässä asiassa. Ensinnäkin direktiivissä 2018/843 pidennettiin määräaikaa direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklan mukaisten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot sisältävien keskitettyjen rekisterien perustamiselle, vaikka sillä ei muutettukaan täytäntöönpanon määräaikaa muiden kyseiseen direktiiviin sisältyvien velvollisuuksien osalta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta). En näe mitään syytä, miksi tätä määräajan pidennystä ei pitäisi ottaa

61 Ks. erityisesti johdanto-osan A, B ja G perustelukappale ja 1 kohta.

62 Ks. vuoden 2011 tiedonanto, 25 kohta ja vuoden 2017 tiedonanto, s. 15. Ks. tältä osin tuomio 9.12.2008, komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 84 kohta).

63 Ks. tuomio 30.5.2013, komissio v. Ruotsi (C-270/11, EU:C:2013:339, 51 kohta). 8.7.2019 annetussa tuomiossa, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 73 kohta) unionin tuomioistuin ei vaikuttanut kiinnittävän huomiota Belgian esittämään samankaltaiseen väitteeseen.

64 Ks. tuomio 18.10.2018, komissio v. Romania (C-301/17, ei julkaistu, EU:C:2018:846, 32 kohta). Komissiolla on laaja harkintavalta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisessa: ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

65 Ks. tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 89 kohta).

66 Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 120 kohta).

67 On syytä huomata komission todenneen asiassa komissio v. Irlanti (C-550/18) pidetyssä istunnossa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli aloitettu ainoastaan Irlantia ja Romaniaa vastaan ja että kaikki muut jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteistä.

huomioon lieventävänä tekijänä, kuten komissio on esittänyt. Toiseksi Romania on osoittanut tehneensä vilpittömässä mielessä yhteistyötä komission kanssa menettelyn kuluessa.[68] Lisäksi on kiistatonta, ettei unionin tuomioistuin ole vielä koskaan antanut tuomiota, jonka mukaan Romania ei olisi pannut direktiiviä täytäntöön määräajassa.[69]

71. Toiseksi, kun tarkastellaan rikkomisen kestoa, komissio katsoo, että rikkomisen olisi laskettava alkaneen direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdasta, kun taas Romanian mukaan tätä seikkaa ei pitäisi ottaa huomioon lainkaan ja vaihtoehtoisesti olisi käytettävä perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa.

72. On syytä huomauttaa, että SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisia kiinteämääräisiä hyvityksiä koskevassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin määrittää rikkomisen keston alkaneen ajankohdasta, jona unionin tuomioistuin antoi ensimmäisen tuomion SEUT 258 artiklan nojalla, ja päättyneen ajankohtana, jona kyseinen jäsenvaltio on täyttänyt velvollisuutensa, tai ellei se ole täyttänyt niitä, ajankohtana, jona unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikkoja toisessa menettelyssä.[70] Näin ollen SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten kiinteämääräisten hyvitysten määrittämiseksi käsiteltävässä asiassa on kiinnitettävä huomiota kahteen tärkeimpään näkökohtaan.

73. Ensinnäkin, kun tarkastellaan rikkomisen keston päättymisajankohtaa, vaikka Romania onkin kiistattomasti täyttänyt velvollisuutensa 21.7.2019 alkaen, on tarpeen selventää ajankohtaa, jona unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikkoja SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä, etenkin oikeusvarmuuden ja kiinteämääräisten hyvitysten pelotevaikutuksen säilyttämisen nimissä. Koska SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä kyseinen jäsenvaltio saattaa todennäköisesti ilmoittaa täytäntöönpanotoimenpiteistä menettelyn eri vaiheissa, olisi oltava kiinteä ajankohta, jotta unionin tuomioistuin voi hoitaa lainkäyttötehtäväänsä.[71] Tätä tarkoitusta varten on nähdäkseni asianmukaista ottaa huomioon asiassa pidetyn viimeisen istunnon ajankohta tai, ellei istuntoa pidetä, kirjallisen menettelyn päättymisajankohta (nimittäin ajankohta, jona asianosaisille ilmoitetaan, että asia ratkaistaan unionin tuomioistuimen tietyssä kokoonpanossa), koska tällöin asianosaisilla on viimeinen mahdollisuus esittää huomautuksia siitä, missä määrin kyseinen jäsenvaltio on noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja määrättävistä rahamääräisistä seuraamuksista.[72]

74. Toiseksi, kun tarkastellaan rikkomisen keston alkamisajankohtaa, kyseisessä direktiivissä säädetty täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohta on mielestäni tarkoituksenmukaisempi kuin perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisajankohta kiinteämääräisten hyvitysten osalta, koska sillä edistetään paremmin SEUT 260 artiklan 3 kohdan tavoitetta kannustaa entistä voimakkaammin jäsenvaltioita panemaan direktiivit täytäntöön asetetuissa määräajoissa.[73] Sitä vastoin, jos SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on mahdollista vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä alkaen, vaarana on, että direktiivissä säädetyllä täytäntöönpanon määräajalla ei olisi välitöntä vaikutusta niin kauan kuin komissio ei nosta kannetta jäsenvaltiota vastaan. On myös syytä muistaa, että kun uhkasakolla jäsenvaltiot pakotetaan

68 Ks. tuomio 17.10.2013, komissio v. Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, 60 kohta).

69 Ks. tuomio 30.5.2013, komissio v. Ruotsi (C-270/11, EU:C:2013:339, 55 kohta).

70 Ks. tuomio 25.6.2013, komissio v. Tšekin tasavalta (C-241/11, EU:C:2013:423, 46 kohta) ja tuomio 12.11.2019, komissio v. Irlanti (Derrybrienin tuulivoimala) (C-261/18, EU:C:2019:955, 122 kohta).

71 Ks. tältä osin julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus komissio v. Kreikka (C-387/97, EU:C:1999:455, 56–58 kohta).

72 Ks. tältä osin tuomio 17.11.2011, komissio v. Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, 84 kohta). Ks. myös uhkasakoista tuomio 31.5.2018, komissio v. Italia (C-251/17, ei julkaistu, EU:C:2018:358, 64 ja 65 kohta) ja julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus komissio v. Saksa (C-503/04, EU:C:2007:190, 62, 63 ja 88 kohta).

73 Ks. tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) (C-543/17, EU:C:2019:573, 52 kohta).

lopettamaan rikkominen joskus tulevaisuudessa, kiinteämääräiset hyvitykset puolestaan koskevat aiempaa menettelyä ja ovat keino taata se, että jäsenvaltio ei katso paremmaksi odottaa tällaisen asian vireille tuloa, ennen kuin ryhtyy toimenpiteisiin rikkomisen lopettamiseksi,[74] kuten voi tapahtua, jos käytetään perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa.

75. Näin ollen ehdottamani lähestymistapa vaikuttaa pätevän paremmin kiinteämääräisiin hyvityksiin kuin uhkasakkoihin, joiden osalta unionin tuomioistuin on ottanut huomioon kyseisessä direktiivissä säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdan arvioidessaan rikkomisen kestoa asiassa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot).[75] Joka tapauksessa, jos unionin tuomioistuin ei yhdy ehdotukseeni, kyseisessä direktiivissä säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisestä kulunut ajanjakso voidaan ottaa huomioon arvioitaessa rikkomisen vakavuutta, kuten on tehty SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä.[76]

76. Käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon aika, joka kului direktiivissä 2015/849 säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdasta (26.6.2017) siihen ajankohtaan, jona Romania täytti velvollisuutensa (21.7.2019), rikkomisen kesto on noin 25 kuukautta, mitä voidaan pitää huomattavana ajanjaksona.[77] On syytä huomauttaa, että jäsenvaltion velvollisuuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei ole itsessään katsottu liittyvän mitään erityistä vaikeutta.[78] On kuitenkin todettava, että heinäkuussa 2019 – vaikkakin myöhässä – ilmoitetulla kansallisella lainsäädännöllä varmistettiin direktiivin 2015/849 täysimääräinen täytäntöönpano.

77. Romania ei myöskään ole esittänyt unionin tuomioistuimelle maksukykyynsä liittyvää näyttöä.

78. Käsiteltävän asian kaikki olosuhteet huomioon ottaen ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin velvoittaa Romanian suorittamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 3 000 000 euroa.

VI Oikeudenkäyntikulut

79. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Romania on hävinnyt asian, Romania on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, joten Belgia, Viro, Ranska ja Puola on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, että Romania ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 26.6.2017 mennessä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle

2) velvoittaa Romanian suorittamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 3 000 000 euroa

74 Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus komissio v. Italia (C-119/04, EU:C:2006:65, 46 kohta). Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

75 Tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, 88 kohta).

76 Ks. tuomio 19.12.2012, komissio v. Irlanti (C-374/11, ei julkaistu, EU:C:2012:827, 38 ja 52 kohta). Ks. myös julkiasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus komissio v. Kreikka (C-197/98, EU:C:1999:597, 43 kohta).

77 Ks. tuomio 30.5.2013, komissio v. Ruotsi (C-270/11, EU:C:2013:339, 57 ja 58 kohta) (27 kuukautta) ja tuomio 13.7.2017, komissio v. Espanja (C-388/16, ei julkaistu, EU:C:2017:548, 40 kohta) (29 kuukautta).

78 Ks. tuomio 31.3.2011, komissio v. Kreikka (C-407/09, EU:C:2011:196, 33 kohta).

3) velvoittaa Romanian korvaamaan oikeudenkäyntikulut

4) velvoittaa Belgian, Viron, Ranskan ja Puolan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.