Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 5. marca 2020[1]

Zadeva C-549/18

Evropska komisija
proti

Romuniji

„Neizpolnitev obveznosti države članice – Člen 258 PDEU – Direktiva (EU) 2015/849 – Preprečevanje pranja denarja – Člen 260(3) PDEU – Neobvestitev o ukrepih za prenos direktive, sprejete na podlagi zakonodajnega postopka – Denarne sankcije – Pavšalni znesek“

I. Uvod

1. V obravnavani zadevi je Evropska komisija začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti Romuniji na podlagi člena 258 PDEU, ker ta pred 26. junijem 2017 ni sprejela potrebnih ukrepov za prenos Direktive (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[2] oziroma o teh ukrepih vsaj ni obvestila Komisije.

2. Poleg tega Komisija Sodišču predlaga, naj se Romuniji v skladu s členom 260(3) PDEU naloži plačilo pavšalnega zneska v dokončno določeni višini 4.536.667,20 EUR zaradi neizpolnitve obveznosti obvestitve o ukrepu za prenos Direktive 2015/849. Komisija je najprej predlagala, naj se Romuniji naloži plačilo dnevne denarne kazni v višini 21.974,40 EUR, nato pa je med postopkom ta predlog umaknila.

3. Zato obravnavana zadeva daje Sodišču možnost, da razvije svojo sodno prakso o uporabi člena 260(3) PDEU, ki izhaja iz temeljne sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3)) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti).[3] Člen 260(3) je pomemben instrument, uveden z Lizbonsko pogodbo, ki Komisiji omogoča, da pred Sodiščem začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU, ker država članica „ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom“, in Sodišču predlaga, naj hkrati tej državi članici naloži denarne sankcije.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 UL 2015, L 141, str. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Člen 260(3) PDEU je bil že obravnavan v več predhodnih zadevah, vendar so bile te umaknjene pred izrekom sodbe Sodišča. Dve med njimi sta bili predmet sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljena, EU:C:2014:2441) in mojih sklepnih predlogov v zadevi Komisija/Španija (člen 260(3) PDEU – Hipotekarni kredit (C-569/17, EU:C:2019:271), ki ju bom obravnaval v svoji analizi v nadaljevanju.

4. Sodišče to zadevo obravnava skupaj z drugo zadevo, Komisija/Irska (C-550/18), v zvezi s katero danes predstavljam sklepne predloge. Pri obeh zadevah se postavljata dve ključni vprašanji, prvič, ali mora Komisija obrazložiti svojo odločitev o začetku postopka iz člena 260(3) PDEU, in drugič, kako na podlagi navedene določbe odmeriti pavšalni znesek. Ta zadeva odpira tudi različna vprašanja, ali so bile z ukrepi, sporočenimi med postopkom, izpolnjene obveznosti za namene členov 258 in 260(3) PDEU.

5. V teh sklepnih predlogih bom potrdil, da Romunija ni izpolnila obveznosti iz člena 258 PDEU, in Sodišču predlagal, naj ji naloži plačilo pavšalnega zneska v skladu s členom 260(3) PDEU.

II. Pravni okvir

6. Člen 67(1) Direktive 2015/849 določa:

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

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

7. V skladu s členom 1(42) Direktive (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU[4] je bil člen 67(1) Direktive 2015/849 nadomeščen z naslednjim besedilom:

„1. Države članice uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 26. junija 2017.

Države članice uporabljajo člen 12(3) od 10. julija 2020.

Države članice vzpostavijo registre iz člena 30 do 10. januarja 2020 in registre iz člena 31 do 10. marca 2020, centralizirane avtomatizirane mehanizme iz člena 32a pa do 10. septembra 2020.

[…]

Države članice Komisiji takoj sporočijo besedila predpisov iz tega odstavka.

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

III. Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

8. Ker Komisija do izteka roka, to je 26. junij 2017, ni bila obveščena o nikakršnih ukrepih za prenos Direktive 2015/849, je Romuniji 18. julija 2017 poslala uradni opomin z zahtevo, naj sprejme potrebne ukrepe v dveh mesecih od prejema navedenega opomina.

9. Romunija je v odgovoru z dne 19. septembra 2017 Komisijo obvestila, da bo ukrepe za prenos sprejela decembra 2017.

4 UL 2018, L 156, str. 43.

10. Komisija je v obrazloženem mnenju z dne 7. decembra 2017 navedla, da je Romunija še vedno ni obvestila o ukrepih za prenos Direktive 2015/849, in jo pozvala, naj to stori v dveh mesecih od prejema navedenega obrazloženega mnenja.

11. Romunija je po zavrnitvi njenih prošenj za podaljšanje roka za odgovor na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 8. februarja 2018, v katerem je navedla, da bo zakonodaja za prenos Direktive 2015/849 sprejeta maja 2018.

12. Ker je Komisija menila, da Romunija še vedno ni prenesla Direktive 2015/849 oziroma je ni obvestila o nikakršnih ukrepih za prenos, se je 19. julija 2018 odločila, da pred Sodiščem začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

13. Komisija je 27. avgusta 2018 pri Sodišču vložila to tožbo na podlagi členov 258 in 260(3) PDEU, v kateri Sodišču predlaga, naj:

– prvič, ugotovi, da Romunija s tem, da do 26. junija 2017 ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2015/849, oziroma vsekakor s tem, da teh ukrepov vsaj ni sporočila, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 te direktive;

– drugič, Romuniji naj naloži plačilo kazni v višini 21.974,40 EUR za vsak dan zamude, od dneva izreka sodbe v tej zadevi, zaradi neizpolnitve obveznosti obvestitve o izvedbenih ukrepih za prenos Direktive 2015/849/EU;

– tretjič, Romuniji naj naloži plačilo pavšalnega zneska, na osnovi dnevnega zneska 6016,80 EUR, pomnoženega s številom dni od dneva po izteku roka za prenos, določenega z zadevno direktivo, do dneva, ko je Romunija odpravila kršitev, ali če se kršitev ne odpravi, do dneva razglasitve sodbe Sodišča, pri čemer mora biti presežen minimalni pavšalni znesek 1.887.000 EUR, in

– četrtič, Romuniji naj naloži plačilo stroškov.

14. Romunija v odgovoru, ki ga je vložila 7. novembra 2018, Sodišču predlaga, naj:

– prvič, delno zavrne tožbo Komisije ob upoštevanju delnega prenosa navedene direktive v veljavno nacionalno zakonodajo;

– drugič, zavrne tožbo Komisije v delu, v katerem nalaga denarne sankcije v skladu s členom 260(3), in

– tretjič, podredno zavrne tožbo Komisije za naložitev pavšalnega zneska in vsekakor zniža znesek kazni, ki ga predlaga Komisija, na višino, ki je v skladu s posebnimi značilnostmi neizpolnitve obveznosti in ravnanjem Romunije.

15. Komisija in Romunija sta prav tako vložili repliko in dupliko 17. decembra 2018 oziroma 15. februarja 2019.

16. Komisija je z dopisom z dne 28. avgusta 2019 Sodišče obvestila, da tožbo delno umika. Nič več ne predlaga naložitve dnevne denarne kazni, saj je navedeni predlog postal brezpredmeten s tem, da je Romunija v celoti prenesla Direktivo 2015/849 v nacionalno zakonodajo, kar je sporočila Komisiji 18. julija 2019, z začetkom veljavnosti 21. julija 2019. Ker se zadnjenavedeni datum šteje za dan, ko je Romunija izpolnila obveznosti, je Komisija določila, da znaša zahtevani pavšalni znesek 4.536.667,20 EUR. Romunija je pripombe v zvezi s tem dopisom predložila 30. septembra 2019.

17. S sklepoma z dne 6. decembra 2018 in 7. januarja 2019 je bila Belgiji, Estoniji, Franciji, Irski in Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Romunije. Irska je 14. februarja 2019 umaknila predlog za intervencijo v obravnavani zadevi. Komisija je 11. junija 2019 predložila stališča glede intervencijskih vlog Belgije, Estonije, Francije in Poljske.

18. Komisija, Estonija in Romunija so na obravnavi 10. decembra 2019 podale ustne navedbe.

IV. Povzetek stališč strank

A. Neizpolnitev obveznosti iz člena 258 PDEU

19. Komisija trdi, da Romunija pred 26. junijem 2017, to je rokom, določenim v členu 67 Direktive 2015/849, ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos te direktive, oziroma jih ni sporočila Komisiji.

20. Komisija, dalje, zatrjuje, da s 40 nacionalnimi ukrepi, ki so bili sporočeni oktobra 2018 po vložitvi te tožbe in jih je Romunija navedla v odgovoru na tožbo („sporočeni ukrepi“), ni bila delno prenesena Direktiva 2015/849. Ti ukrepi, s katerimi so bile prenesene prejšnje direktive, razveljavljene z Direktivo 2015/849[5], ne zadostujejo za prenos Direktive 2015/849, saj se navedene direktive precej razlikujejo, poleg tega pa so bili z Direktivo 2015/849 uvedeni številni novi elementi. Nobeden od sporočenih ukrepov – od katerih je bilo 37 sprejetih pred sprejetjem navedene direktive – se ne nanaša na Direktivo 2015/849 in Romunija ni predložila nobenega dokumenta, v katerem bi bila pojasnjena povezava med določbami Direktive 2015/849 in ustreznimi določbami navedenih nacionalnih ukrepov v skladu z uvodno izjavo 67 Direktive. Na obravnavi je bilo poudarjeno, da se priloga k odgovoru na tožbo ne bi smela šteti za ustrezno obvestilo o takem pojasnjevalnem dokumentu.[6]

21. Romunija navaja, da si je za zagotovitev popolnega prenosa Direktive 2015/849 prizadevala pravočasno sprejeti nacionalno zakonodajo, ki bi vključevala določbe navedene direktive v enem aktu, vendar so notranji postopki trajali prek predpisanih rokov.

22. Romunija trdi, da ji ni mogoče očitati, da obveznosti prenosa Direktive 2015/849 ni izpolnila v celoti, saj so bile s sporočenimi ukrepi prenesene prejšnje direktive, ki so bile razveljavljene z Direktivo 2015/849, in je bila torej s temi ukrepi, ob upoštevanju, da so bile določbe navedenih direktiv vključene v Direktivo 2015/849, delno prenesena navedena direktiva. Čeprav se navedeni ukrepi ne nanašajo na Direktivo 2015/849, jim to ne preprečuje, da bi se šteli za ukrepe za prenos, saj se z njimi uresničujejo cilji Direktive 2015/849. Iz tega je bilo mogoče v prilogi k odgovoru na tožbo razbrati informacijo o povezavi med navedenimi ukrepi in Direktivo 2015/849.

B. Uporaba člena 260(3) PDEU

23. Komisija na podlagi Sporočila o izvajanju člena 260(3) PDEU[7] trdi, da neizpolnitev obveznosti obvestitve s strani Romunije o ukrepih za prenos v skladu s členom 67 Direktive 2015/849 spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU. Kot je navedeno v poznejšem Sporočilu[8], se njena prilagojena praksa, da na splošno predlaga pavšalni znesek in denarno kazen, uporablja za obravnavano zadevo.

5 In sicer direktivi 2005/60 in 2006/70; glej točko 1 teh sklepnih predlogov.

6 Komisija se sklicuje na sodbo z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 99).

7 Sporočilo Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1, v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2011), zlasti točke 7, 19 in 21.

8 Sporočilo Komisije – Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov (UL 2017, C 18, str. 10; v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2017), zlasti str. 15 in 16.

24. Komisija trdi, da njena odločitev, da sistematično predlaga naložitev plačila denarnih sankcij v skladu s členom 260(3) PDEU, ne pomeni, da ne izvaja svoje diskrecijske pravice. Člen 260(3) PDEU ji podeljuje obsežno diskrecijsko pravico, podobno diskrecijski pravici pri odločanju, ali naj začne postopek na podlagi člena 258 PDEU.[9] Torej se ne zahteva, da mora navesti posebne razloge za svojo odločitev o začetku postopka iz člena 260(3) PDEU. Trdi tudi, da so zamude pri prenosu direktiv dovolj resne, da upravičujejo naložitev pavšalnega zneska.

25. Komisija trdi, da je treba denarne sankcije, predlagane v skladu s členom 260(3) PDEU, izračunati po isti metodi kot tiste iz člena 260(2) PDEU.[10] Komisija na tej podlagi predlaga pavšalni znesek v višini 4.536.667.20 EUR, z učinkom od datuma, ko je Sodišče izreklo sodbo. Ta znesek je izračunan na osnovi dnevnega zneska 6.016,80 EUR, pomnoženega s številom dni (754) trajanja neizpolnjevanja obveznosti[11], ki vključuje obdobje med dnem po izteku roka za prenos, določenega v Direktivi 2015/849, (27. julij 2017), in dnem pred prenehanjem neizpolnjevanja obveznosti (20. julij 2019), ob upoštevanju, da je Romunija od 21. julija 2019 v celoti prenesla Direktivo 2015/849.[12] Komisija poudarja, da je trajanje neizpolnjevanja obveznosti pomemben element pri določanju ustrezne kazni in ga je treba izračunati od datuma izteka roka za prenos, saj se takrat začne neizpolnjevanje obveznosti države članice, da sporoči ukrepe za prenos, in ne od dneva izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju.[13]

26. Poleg tega Komisija pri izračunu dnevnega zneska 6016,80 EUR za pavšalni znesek, ki temelji na standardni pavšalni osnovi, pomnoženi s koeficientom resnosti in faktorjem „n“[14], na lestvici od 1 do 20 za resnost neizpolnitve obveznosti predlaga koeficient 8. To temelji na že določenih parametrih, ki se nanašajo, prvič, na pomembnost Direktive 2015/849 kot ključnega instrumenta za zagotavljanje učinkovite zaščite evropskega finančnega trga pred tveganji pranja denarja in financiranja terorizma, in drugič, na posledicah za javne in zasebne interese, izhajajočih iz vpliva neprenosa navedene direktive s strani Romunije na evropski finančni trg, vlagatelje in državljane. Prav tako upošteva podaljšanje roka za prenos, določenega v Direktivi 2018/843, za uvedbo osrednjih registrov v skladu s členoma 30 in 31 Direktive 2015/849 kot olajševalne okoliščine, pri čemer je poudarjeno, da je rok za prenos drugih obveznosti, določenih v Direktivi 2015/849, ostal nespremenjen.

27. Romunija ob intervenciji Belgije, Estonije in Francije trdi, da se člen 260(3) PDEU ne uporablja, ker romunsko pravo določa delni prenos Direktive 2015/849. Podredno morajo biti denarne sankcije, ki jih predlaga Komisija, prilagojene okoliščinam obravnavanega primera.

28. Romunija v zvezi z naložitvijo denarnih sankcij ob intervenciji Belgije, Estonije, Francije in Poljske trdi, da je sistematična praksa Komisije, da predlaga denarne sankcije na podlagi člena 260(3) PDEU, napačna. Komisija mora glede na pravne in dejanske okoliščine posameznega primera obrazložiti svojo odločitev o začetku postopka iz člena 260(3) PDEU. Ob upoštevanju okoliščin tega primera, ki med drugim vključujejo zelo kratko fazo predhodnega postopka, zapletenost Direktive 2015/849, skupna prizadevanja Romunije in delni prenos Direktive 2015/849, ter dejstva, da Komisija ni obrazložila svoje odločitve o predlogu denarnih sankcij, navedene kazni niso utemeljene.

9 Sporočilo iz leta 2011, zlasti točki 16 in 17.

10 Sporočilo iz leta 2011, zlasti točki 23 in 28; Sporočilo iz leta 2017, str. 15.

11 Sporočilo iz leta 2011, točka 28 (ki se nanaša na Sporočilo Komisije) – Uporaba člena 228 Pogodbe ES (UL 2007, C 126, str. 15, v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2005), točke od 19 do 24.

12 Glej točko 16 teh sklepnih predlogov. Komisija je predlagala tudi dnevno denarno kazen, vendar je ta predlog umaknila. Zato o navedenem izračunu ne bom nadalje razpravljal.

13 Komisija se zlasti sklicuje na sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 88).

14 Glej Sporočilo iz leta 2005, zlasti točko 24. Komisija se opira na podatke, določene v njenem Sporočilu o posodobitvi podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo predlagala Sodišču v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti (C(2017)8720 final) (UL 2017, C 431, str. 3).

29. Romunija dalje zatrjuje, da je naložitev pavšalnega zneska neutemeljena in nesorazmerna. Kot je priznano v sodni praksi v zvezi s členom 260(2) PDEU[15], se pavšalni znesek naloži le v izjemnih primerih in ni samodejen. Prav tako presega, kar je potrebno, da bi Romunija izpolnila obveznosti, pri čemer je treba zlasti upoštevati, da je Romunija izpolnila obveznosti, da je vpliv na javne in zasebne interese preveč poudarjen in da Sodišče ni še nikoli Romunije obsodilo zaradi nepravočasnega prenosa direktive. Kot je bilo poudarjeno na obravnavi in v trditvah Francije, če država članica med postopkom izpolni obveznosti, je pavšalni znesek neutemeljen, saj ne spodbuja ciljev člena 260(3) PDEU, ki sta spodbujanje prenosa direktiv in olajšanje naložitve denarnih sankcij.[16]

30. Romunija v zvezi z določitvijo denarnih sankcij ob podpori Belgije, Francije in Poljske trdi, da metoda izračuna sankcij na podlagi odstavka 3 člena 260 PDEU ne more biti enaka metodi izračuna sankcij na podlagi odstavka 2 tega člena, merila pa bi morala biti prilagojena vrsti neizpolnitve obveznosti iz člena 260(3) PDEU. Romunija v obravnavanem primeru trdi, da je koeficient resnosti pretiran, saj se nanaša na delni prenos, poleg tega pa je sodelovala ves čas postopka. Prav tako ni primerno, da se upošteva trajanje neizpolnjevanja obveznosti v skladu s členom 260(3) PDEU in poleg tega je, podredno, treba uporabiti datum, določen v obrazloženem mnenju, saj takrat Sodišče presoja, ali je država članica izpolnila obveznosti.[17] Če bi torej Sodišče moralo naložiti plačilo pavšalnega zneska, bi moral biti znesek znatno nižji in poleg tega odražati okoliščine obravnavanega primera in ravnanje Romunije.

V. Analiza

A. Neizpolnitev obveznosti iz člena 258 PDEU

31. Spomniti je treba, da mora v postopkih na podlagi člena 258 PDEU obvestilo države članice v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PDEU vsebovati dovolj jasne in natančne informacije glede vsebine nacionalnih pravil, s katerimi se prenaša direktiva. Zato mora biti v tem obvestilu, ki mu je lahko priložena korelacijska tabela, nedvoumno navedeno, s katerimi zakoni in drugimi predpisi država članica šteje, da je izpolnila različne obveznosti, ki ji jih nalaga navedena direktiva. Že zgolj to, da država članica te obveznosti ne izpolni zaradi popolne oziroma delne neobvestitve ali zaradi obvestitve, ki ni dovolj jasna in natančna, lahko zadostuje za začetek postopka iz člena 258 PDEU.[18]

32. Sodišče je zlasti ugotovilo, da čeprav lahko država članica prenos direktive zagotovi z nacionalnimi predpisi, ki so v veljavi, je to ne odvezuje formalne obveznosti obvestitve, čeprav je država članica te predpise že sporočila v okviru prenosa prejšnjih direktiv.[19] Poleg tega, če direktiva določa, da se morajo določbe o prenosu te direktive sklicevati na to direktivo ali pa je treba sklicevanje nanjo navesti ob njihovi uradni objavi, je treba nujno sprejeti posebne ukrepe za prenos.[20]

33. Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da je treba v tožbi na podlagi člena 258 PDEU neizpolnitev obveznosti na podlagi tega člena presojati glede na položaj v državi članici, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Sodišče pa ne sme upoštevati sprememb, ki so nastopile pozneje.[21]

15 Romunija se zlasti sklicuje na sodbo z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točke 62, 63 in 69).

16 Romunija se sklicuje na sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(43 PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52).

17 Romunija se zlasti sklicuje na sodbo z dne 6. oktobra 2009, Komisija/Španija (C-562/07, EU:C:2009:614, točka 23 in navedena sodna praksa).

18 Komisija se zlasti sklicuje na sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51).

19 Glej sodbo z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, točki 108 in 109).

20 Glej sodbo z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Španija (C-599/17, neobjavljena, EU:C:2018:813, točka 21).

21 Glej sodbo z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Romunija (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, točka 42).

34. Romunija v obravnavani zadevi priznava, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2015/849, in da Komisije do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 8. februar 2018, ni obvestila o navedenih ukrepih.[22] Ni sporno, da so bili taki ukrepi sprejeti in sporočeni po navedenem datumu (glej točko 16 teh sklepnih predlogov) in jih zato ni mogoče upoštevati.

35. Glede sporočenih ukrepov, ki so veljali v Romuniji ob izteku roka za prenos, to je 26. junij 2017, me ne prepričajo trditve Romunije pred Sodiščem, da je navedene ukrepe mogoče upoštevati pri presoji neizpolnitve obveznosti v obravnavani zadevi. Ker člen 67(1) Direktive 2015/849 določa, da se države članice v sprejetih predpisih o prenosu navedene direktive sklicujejo na to direktivo ali pa sklicevanje nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi (glej točki 6 in 7 teh sklepnih predlogov), bi Romunija morala sprejeti posebne ukrepe za prenos. Romunija ne trdi, da sporočeni ukrepi izpolnjujejo navedeni pogoj. Romunija nikakor ne oporeka, da z navedenimi ukrepi Direktiva 2015/849 ni bila prenesena v celoti in da jih je sporočila oktobra 2018, to je po izteku roka za prenos Direktive 2015/849 in roka, določenega v obrazloženem mnenju.[23] K temu se bom vrnil pozneje v svoji analizi (glej točko 68 teh sklepnih predlogov).

36. Zato Sodišču predlagam, naj razsodi, da Romunija, s tem da v predpisanih rokih ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2015/849, oziroma o navedenih ukrepih vsaj ni obvestila, ni izpolnila svoje obveznosti v skladu s členom 67 navedene direktive.

B. Uporaba člena 260(3) PDEU

37. Glavna vprašanja v tej zadevi se nanašajo, prvič, na utemeljitev Komisije glede odločitve, da predlaga denarne sankcije v skladu s členom 260(3) PDEU, in drugič, na sorazmernost pavšalnega zneska, v zvezi s katerim pa se po drugi strani postavlja nekaj splošnih vprašanj zlasti v zvezi z metodo za izračunavanje pavšalnih zneskov in uporabo sodne prakse v zvezi s členom 260(2) PDEU. Stranke se tudi sprašujejo, ali se člen 260(3) PDEU uporablja za ta primer, in sicer, ali se nanaša na delno neizpolnitev obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos s strani države članice.

38. Ker je sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti),[24] posebej pomembna za ta vprašanja, je treba najprej navesti nekaj uvodnih ugotovitev v zvezi z navedeno sodbo (oddelek 1) pred preučitvijo diskrecijske pravice Komisije, da predlaga denarne sankcije v skladu s členom 260(3) PDEU, ter preučitvijo odmere denarnih sankcij na podlagi navedenega člena in naložitve pavšalnega zneska v obravnavani zadevi (oddelki 2, 3 in 4).

1. Sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti)

39. Upoštevati je treba, da sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti),[25] pretežno zadeva stvarno področje uporabe člena 260(3) PDEU in odmero denarne kazni v skladu z navedeno določbo. Sodišče je zlasti menilo, da izraz „obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive“ v členu 260(3) PDEU pomeni, da morajo „[d]ržave članice […] za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, ki

22 V obravnavani zadevi je referenčni datum dva meseca po tem, ko je Romunija prejela obrazloženo mnenje (glej točko 10 teh sklepnih predlogov), to je 8. decembra 2017.

23 Glej zlasti sodbo z dne 30. novembra 2006, Komisija/Luksemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, točka 25) (v kateri je potrjeno, da država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu, če je o ukrepih za prenos obvestila v prilogi k odgovoru na tožbo in jih torej predložila po datumu, določenem v obrazloženem mnenju).

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

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

zagotavljajo njen prenos. Ko je ta obvestitev izpolnjena, po potrebi s priloženo predstavitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz te določbe, ugotoviti, da očitno ni nekaterih ukrepov za prenos ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja zadevne države članice.“ [26]

40. Sodišče je tudi menilo, da je naložitev denarnih kazni utemeljena le, če neizpolnitev obveznosti, ki naj bi se sankcionirala s to denarno kaznijo, traja do presoje Sodišča v zvezi z dejanskim stanjem, in da je treba sodno prakso, ki se nanaša na člen 260(2) PDEU, uporabiti po analogiji za člen 260(3) PDEU, ker se z denarnimi kaznimi na podlagi obeh določb dosega enak cilj. Ob upoštevanju diskrecijske pravice Sodišča na tem področju in meril sodne prakse v zvezi s členom 260(2) PDEU je Sodišče Belgiji naložilo dnevno denarno kazen v višini 5000 EUR, ker za eno od svojih regij ni sprejela ukrepov za prenos treh členov zadevne direktive ali o njih obvestila. [27]

41. Na tej podlagi je treba navesti, da je Sodišče v sodbi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) razlagalo, da stvarno področje člena 260(3) PDEU zajema neizpolnitev obveznosti obvestitve s strani države članice o ukrepih, s katerimi je bila delno prenesena zadevna direktiva. [28] Poleg tega je Sodišče uporabilo enako metodo za odmero denarnih kazni v skladu s členom 260(2) in (3) PDEU, s tem ko je poudarilo svojo diskrecijsko pravico in cilj, ki ga želi doseči s tako kaznijo. K temu se bom vrnil pozneje v svoji analizi (glej točke 52, 53 in 59 teh sklepnih predlogov).

42. Iz sodbe Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) [29] izhaja, da trditve Romunije ob intervenciji Belgije, Estonije in Francije, da se člen 260(3) PDEU ne uporablja, ker je Romunija delno prenesla Direktivo 2015/849, ni mogoče sprejeti. Člen 260(3) PDEU se uporabi v tem postopku [30], ker je Komisija ugotovila, da Romunija ni v celoti izpolnila obveznosti obvestitve. Očitno ukrepi za prenos dejansko niso obstajali, dokler Romunija 21. julija 2019 ni v celoti prenesla Direktive 2015/849, predhodni nacionalni ukrepi pa niso zadostovali (glej točki 34 in 35 teh sklepnih predlogov).

2. Diskrecijska pravica Komisije v okviru člena 260(3) PDEU

43. V obravnavanem primeru Romunija ob intervenciji Belgije, Estonije, Francije in Poljske v bistvu trdi, da naložitev denarnih sankcij ni utemeljena, saj Komisija glede na posebne okoliščine zadeve ni obrazložila svoje odločitve o začetku postopka iz člena 260(3) PDEU.

44. Strinjam se s Komisijo, da ji ni treba obrazložiti odločitve, da predlaga denarne sankcije v skladu s členom 260(3) PDEU. [31] Moji razlogi za tako sklepanje so naslednji.

26 Sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 59).

27 Glej sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, zlasti točke 60 in 61 ter od 80 do 89).

28 Sodba z dne 8. julija 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Primerjaj sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:322, zlasti točke od 58 do 81) (omejevalni pristop), s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljena, EU:C:2014:2441, točke od 114 do 145), in mojimi sklepnimi predlogi v zadevi Komisija/Španija (člen 260(3) PDEU – Hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, točke od 41 do 71) (širši pristop).

29 Sodba z dne 8. julija 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Naj opozorim, da ni dvoma, da je Direktiva 2015/849 direktiva, sprejeta po zakonodajnem postopku, in sicer rednem zakonodajnem postopku v skladu z njeno pravno podlago, členom 114 PDEU.

31 Opozoriti je treba, da je generalni pravobranilec M. Wathelet zagovarjal podobno stališče v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljena, EU:C:2014:2441, točke od 104 do 113).

45. Prvič, treba je spomniti, da lahko Komisija na podlagi člena 260(3) PDEU pred Sodiščem začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti iz člena 258 PDEU, če država članica „ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom“, in Sodišču predlaga, naj v istem postopku tej državi članici naloži denarne sankcije. V obravnavani zadevi naložitev denarnih sankcij ni več odvisna od dolgotrajnega postopka, ki vključuje prvo sodbo Sodišča, v kateri se ugotovi neizpolnitev obveznosti v skladu s členom 258 PDEU, in nato drugo sodbo Sodišča o naložitvi denarnih sankcij v skladu s členom 260(2) PDEU po tem, ko država članica ni izvršila prve sodbe. Oba postopka sta se namreč „združila v enega“.

46. Zato je treba šteti, da je možnost, dana Komisiji, da predlaga denarne sankcije v skladu s členom 260(3) PDEU, povezana z njeno široko diskrecijsko pravico, priznano v sodni praksi, da začne postopek iz člena 258 PDEU.[32] Kot je ugotovilo Sodišče, Komisiji „ni treba utemeljiti svoje odločitve,niti ni dopustnost tožbe odvisna od okoliščin, na podlagi katerih je Komisija sprejela svojo odločitev. […] Sodišče mora zgolj zagotoviti, da je sprejeti postopek mogoče načeloma uporabiti glede na domnevno neizpolnitev obveznosti.“[33] Menim, da bi moralo enako veljati za odločitev Komisije, da uporabi člen 260(3) PDEU.

47. V zvezi s tem je mogoče iz besedila člena 260(3) PDEU („lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni“), če ga primerjamo z besedilom člena 260(2) PDEU („določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni“), sklepati, da je Komisiji podeljena diskrecijska pravica, da odloči, ali bo predlagala denarne sankcije v skladu s členom 260(3) PDEU v postopku na podlagi člena 258 PDEU, ne da bi to morala storiti.[34] Vendar iz navedenega besedila ni mogoče sklepati, da bi Komisija morala utemeljiti svojo odločitev, da začne postopek iz člena 260(3) PDEU, saj ji tega ni treba storiti na podlagi člena 258 PDEU, sobesedilo člena 260(3) PDEU pa vključuje postopek iz člena 258 PDEU.[35]

48. Vsekakor mora biti odločba Komisije, s katero predlaga naložitev denarnih sankcij v skladu s členom 260(3) PDEU, utemeljena v delu, v katerem vsebuje posamično odmero zahtevanih denarnih sankcij glede na okoliščine primera. Obrazložitev Komisije glede uporabe meril, uporabljenih za določanje zneska predlaganih denarnih sankcij, je mogoče šteti za zadostno, če državam članicam omogoča, da razumejo in pred Sodiščem izpodbijajo odmero denarnih sankcij, ki jih predlaga Komisija, kot je to v obravnavani zadevi.

49. Glede na zgoraj navedeno menim, da Komisiji uporabe člena 260(3) PDEU ni treba obrazložiti.

3. Presoja denarnih sankcij iz člena 260(3) PDEU

50. Na podlagi ugotovitve, da je odločitev Komisije, da v obravnavani zadevi predlaga naložitev denarnih sankcij, skladna s členom 260(3) PDEU, se bom zdaj lotil presoje denarnih sankcij na podlagi navedene določbe.

51. Prvič, v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Španija (člen 260(3) PDEU – Hipotekarni kredit),[36] sem predlagal, da bi morala biti Komisija upravičena do uporabe iste metode za izračun denarnih sankcij, ki jih predlaga, na podlagi odstavka 2 in na podlagi odstavka 3 člena 260 PDEU, ker so te kazni enake, ker so cilji, ki jih uresničujeta ti določbi, podobni, in ker to spodbuja usklajen pristop in

32 Glej sodbo z dne 19. septembra 2017, Komisija/Irska (C-552/15, EU:C:2017:698, točka 34).

33 Sodba z dne 26. junija 2001, Komisija/Portugalska (C-70/99, EU:C:2001:355, točka 17).

34 Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Španija (člen 260(3) PDEU – Hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 68 in navedena sodna praksa).

35 Sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti)(C-543/17, EU:C:2019:573, točka 57).

36 C-569/17, EU:C:2019:271, točka 73. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljena, EU:C:2014:2441, točke od 146 do160), in generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:322, točka 96).

zagotavlja predvidljivost za države članice. V zvezi s tem dejstvo, da člen 260(2) PDEU določa kazen za „dvojno kršitev“ prava Unije in neizvršitev sodbe na podlagi člena 258 PDEU, medtem ko člen 260(3) PDEU določa kazen za eno samo kršitev prava Unije, ki temelji na neizpolnitvi obveznosti obvestitve, po mojem mnenju ne omili dejstva, da se obe določbi nanašata na kršitve, ki izhajajo iz primarnega prava Unije (glej točko 31 teh sklepnih predlogov).

52. Sodišča nikakor ne zavezujejo predlogi Komisije glede naložitve denarnih sankcij ali njena metoda izračuna na podlagi člena 260(3) PDEU.[37] Kot je Sodišče priznalo v sodbi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti),[38] je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije. Poleg tega je Sodišče že razsodilo v okviru člena 260(2) PDEU, da predlogi in smernice Komisije v njenih sporočilih Sodišča ne zavezujejo, temveč so le koristen napotek in zagotavljajo, da je vložena tožba pregledna in predvidljiva ter v skladu s pravno varnostjo.[39]

53. Zato se lahko šteje, da iz sodbe Komisija/Belgija (člen 260(3) – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti)[40] izhaja, da je treba sodno prakso v zvezi s členom 260(2) PDEU uporabiti po analogiji s členom 260(3) PDEU, ker denarne sankcije na podlagi obeh določb uresničujejo enake cilje: naložitev denarne kazni je zlasti primerna, da države članice spodbudi, da čim prej odpravijo neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, medtem ko naložitev pavšalnega zneska temelji bolj na presoji posledic neizpolnjevanja obveznosti zadevnih držav članic za javne in zasebne interese.

54. Poleg tega je Sodišče v sodni praksi v zvezi s členom 260(2) PDEU, začenši z osnovno sodbo z dne 12. julija 2005 Komisija/Francija,[41] razsodilo, da lahko naloži tako pavšalni znesek kot tudi periodično denarno kazen[42] in da lahko denarno sankcijo, ki je Komisija ni predlagala, naloži z obrazložitvijo, da „se lahko primernost naložitve denarne sankcije in izbira sankcije, ki je najbolj prilagojena okoliščinam primera, presodita le glede na ugotovitve Sodišča v sodbi, ki bo izrečena na podlagi člena [260(2) PDEU], in ne sodita v politično sfero“.[43] Zato se postavlja vprašanje, ali se lahko sodna praksa Sodišča v zvezi s členom 260(2) PDEU po analogiji uporabi za člen 260(3) PDEU glede na diskrecijsko pravico Sodišča, da naloži tako pavšalni znesek kot tudi denarno kazen ali denarno sankcijo, ki je Komisija ni predlagala.

55. V zvezi s tem je treba poudariti, da v primerjavi s členom 260(2) PDEU („Če Sodišče ugotovi, da zadevna država članica ni izvršila njegove sodbe, ji lahko naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni.“), člen 260(3) PDEU določa, da denarne sankcije, ki jih naloži Sodišče, ne smejo presegati zneska, ki ga je določila Komisija („Če Sodišče ugotovi kršitev, lahko naloži zadevni državi članici plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija.“).

37 Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Španija (C-569/17, EU:C:2019:271, točka 74).

38 Glej sodbo z dne 8. julija 2014 (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 78) (ki po analogiji napotuje na sodbo z dne 2. decembra 2014, Komisija/Italija, C-196/13, EU:C:2014:2407, točka 86 in navedena sodna praksa).

39 V zvezi s pavšalnimi zneski glej sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Irska (C-279/11, neobjavljena, EU:C:2012:834, točka 77). Glede denarnih kazni glej sodbo z dne 4. julija 2018, Komisija/Slovaška (C-626/16, EU:C:2018:525, točka 83).

40 Glej sodbo z dne 8. julija 2005 (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 61) (ki se po analogiji sklicuje na sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 81). Glej tudi točko 40 teh sklepnih predlogov.

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

42 Glej sodbi z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točke od 80 do 86), in z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 112).

43 Sodba z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija (C-304/02, EU:C:2005:444, točka 90). Glej sodbo Sodišča z dne 18. julija 2007, Komisija/Nemčija, (C-503/04, EU:C:2007:432, točka 22).

56. Kot so na obravnavi trdile Estonija, Romunija in Komisija, je mogoče navedeno omejitev iz člena 260(3) PDEU razlagati kot omejevanje diskrecijske pravice Sodišča ne samo glede zneska ampak tudi glede izbire naložitve denarne sankcije, tako da Sodišče ne more naložiti pavšalnega zneska in še denarne kazni, če ju Komisija ni predlagala, niti naložiti drugačne denarne sankcije, kot jo je predlagala Komisija. [44]

57. Vseeno vztrajam pri stališču, kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Španija (člen 260(3) PDEU – Hipotekarni kredit), [45] da ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU diskrecijsko pravico, da naloži tako pavšalni znesek kot tudi denarno ali denarno sankcijo, ki je Komisija ni predlagala, pri čemer je omejeno z najvišjim zneskom denarne sankcije na podlagi navedenega člena. Zlasti je treba opozoriti, da se besedilo člena 260(3) PDEU nanaša na znesek, ne pa na izbiro denarne sankcije, ki naj se naloži. Iz tega je mogoče sklepati, da Sodišče ne sme naložiti denarne sankcije, višje od zneska, ki ga je predlagala Komisija. Vendar menim, da tega besedila ni mogoče razlagati, kot da Sodišču odvzema diskrecijsko pravico za določanje ustrezne denarne sankcije v vseh okoliščinah. Tako lahko Sodišče glede na okoliščine naloži denarno sankcijo, ki je ni predlagala Komisija, ali pa pavšalni znesek in denarno kazen v znesku, ki je enak ali nižji od tistega, ki ga je „predlagala Komisija“, ki ne pomeni nujno celotnega zneska, ki se lahko naloži zadevni državi članici.

58. Poleg tega taka razlaga bolje zagotavlja izpolnjevanje ciljev člena 260(3) PDEU, ker se z njo upošteva namen obstoja različnih denarnih sankcij v Pogodbah. Kot je navedeno v točki 40 teh sklepnih predlogov, če država članica izpolni obveznost obvestitve med postopkom in torej preden Sodišče preuči dejansko stanje, denarne kazni ni mogoče naložiti. Vendar ostaja pavšalni znesek upošteven v v zvezi s posledicami neizpolnitve obveznosti za javne in zasebne interese ter preprečevanje njene ponovitve. Dejansko, to pojasnjuje prilagojeno prakso Komisije, da v zadevah, vloženih na podlagi člena 260(3) PDEU (glej točko 23 teh sklepnih predlogov), na splošno predlaga pavšalni znesek in denarno kazen, kot je razvidno tudi iz te tožbe. Če pa bi Komisija predlagala samo eno vrsto sankcije, bi diskrecijska pravica Sodišča, da naloži drugačno sankcijo ali po potrebi tako pavšalni znesek kot tudi denarno kazen, z omejitvijo najvišjega zneska v skladu s členom 260(3) PDEU, zagotovila, da se navedeni določbi ne odvzame polni učinek.

59. Dodati je treba, da čeprav se zdi, da Sodišče v sodbi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) [46] ni zavzelo neposrednega stališča o tem vprašanju, pa je z njim poudarilo diskrecijsko pravico Sodišča za določanje naložitve denarnih sankcij v skladu s členom 260(3) PDEU [47] in zlasti dejstvo, da postopki v zvezi s členom 260(3) PDEU Sodišču omogočajo, da izvaja svojo „sodno funkcijo“ pri presoji denarne sankcije, „za katero presodi, da je najustreznejša glede na okoliščine obravnavanega primera“. [48]

44 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljena, EU:C:2014:2441, točka 155) in generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:322, točke od 97 do 100).

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

46 Glej sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, zlasti točke 78, 83, 84, 89 in 92).

47 Sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 58).

48 Glej sodbo z dne 8. julija 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, zlasti točki 81 in 83).

4. Naložitev pavšalnega zneska v obravnavanem primeru

60. Glede na sodno prakso v zvezi s členom 260(2) PDEU[49] sta naložitev pavšalnega zneska in določitev navedenega zneska na podlagi člena 260(3) PDEU vsekakor odvisni od vseh upoštevnih dejavnikov v zvezi z značilnostmi ugotovljene neizpolnitve obveznosti in ravnanjem zadevne države članice. Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice odloči, ali bo naložilo pavšalni znesek, in če je odgovor pritrdilen, določi znesek, ki je ustrezen glede na okoliščine ter sorazmeren z neizpolnitvijo obveznosti. Upoštevni dejavniki v zvezi s tem vključujejo resnost neizpolnitve obveznosti, njeno trajanje ter plačilno zmožnost države članice.

61. Iz navedene sodne prakse tudi izhaja, da pavšalni znesek temelji na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnjevanje trajalo dlje časa.[50] Naložitev plačila pavšalnega zneska ne more biti samodejna, ker ima Sodišče široko diskrecijsko pravico, da ugotovi, ali je te sankcije treba naložiti.[51]

62. Na tej podlagi je treba ugotoviti, da ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU široko diskrecijsko pravico, da po potrebi glede na okoliščine in ravnanje zadevne države naloži pavšalni znesek, da bi odpravilo posledice neizpolnitve obveznosti obvestitve s strani zadevne države članice za zasebne in javne interese. Dejstvo, da je Sodišče štelo za primerno naložiti pavšalni znesek v okviru člena 260(2) PDEU „zlasti če se je neizpolnitev nadaljevala dlje časa“, kot je navedeno v točki 61 teh sklepnih predlogov, Sodišču ne preprečuje, da po potrebi pavšalnega zneska ne bi naložilo v drugih primerih, da se preprečijo ponovne podobne neizpolnitve obveznosti prava Unije.

63. Tudi ob upoštevanju tega, da sta cilja denarnih kazni in pavšalnih zneskov različna (glej točko 53 teh sklepnih predlogov), je jasno, da medtem ko se plačilo denarne kazni, ki ima glede trajajoče neizpolnitve predvsem prisilno naravo, naloži le, če neizpolnitev še vedno traja, pa iz ničesar ne izhaja, da bi to veljalo tudi za naložitev plačila pavšalnega zneska.[52] Zato v nasprotju s trditvami Francije in Romunije pavšalni znesek ne postane brezpredmeten zaradi dejstva, da lahko država članica izpolni svoje obveznosti med postopkom.

64. V obravnavani zadevi bi bilo treba šteti, da je naložitev denarne kazni primerna kot odvračilni ukrep. Skupni znesek, ki ga je predlagala Komisija (4.536.667,20 EUR), je mogoče znižati (na 4.011.038,72 EUR), če uporabimo posodobljene podatke Komisije,[53] in morda še bolj, če se upoštevajo določene okoliščine. Zato glede na okoliščine obravnavanega primera Sodišču predlagam, naj Romuniji naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 3.000.000 EUR.[54]

49 Glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točki 113 in 114).

50 Glej sodbo z dne 2. decembra 2014, Komisija/Grčija (C-378/13, EU:C:2014:2405, točka 72).

51 Glej sodbo z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 63).

52 Glej sodbo z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točke 19, 20, 44, 45, 56 do 58), in sklepne predloge generalnega pravobranilca J. Mazáka v zadevi Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:320, točka 80).

53 Glej Sporočilo Komisije – Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti (UL 2019, C 309, str. 1). Najnižji pavšalni znesek je znižan na 1.651.000 EUR. V zvezi s tem bi bil izračun pavšalnega zneska v skladu s formulo iz točk 25 in 26 teh sklepnih predlogov naslednji: dnevni znesek 5319,68 EUR (1039 × 8 × 0,64) x 754 dni. Na tej podlagi bi potem znesek, ki ga predlaga Komisija, znašal 4.011.038,72 EUR.

54 Opozoriti je treba, da znesek, ki ga predlagam, ustreza nekaterim pavšalnim zneskom, naloženim na podlagi člena 260(2) PDEU za neprenos direktive v celoti. Glej sodbi z dne 31. marca 2011, Komisija/Grčija (C-407/09, EU:C:2011:196, točke od 33 do 44) (3 milijone EUR), in z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točke od 43 do 60) (3 milijone EUR). Primerjaj navedeni znesek z zneskom, naloženim v sodbi z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točke od 65 do 88, (10 milijonov EUR), v katerih so zlasti obravnavane prejšnje neizpolnitve obveznosti na zadevnem področju).

65. Prvič, v zvezi z resnostjo neizpolnitve obveznosti je Sodišče v sodbi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti)[55] v okviru naložitve denarne kazni v skladu s členom 260(3) PDEU priznalo, 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 znatno resna“. Zdi se mi, da se to lahko uporabi za obravnavani primer, ki vključuje naložitev plačila pavšalnega zneska.

66. Poleg tega, če Sodišče upošteva merila, ki jih je Komisija sprejela za določitev plačila pavšalnega zneska v obravnavanem primeru, presoja Komisije glede resnosti očitno ni napačna glede na pomembnost kršenih določb prava Unije in posledice za javne in zasebne interese. Poudariti je treba, da je Direktiva 2015/849 glavni pravni instrument pri preprečevanju uporabe finančnega sistema Unije za pranje denarja in financiranje terorizma.[56] Navedena direktiva, ki je umeščena v okvir vzpostavljanja učinkovite in varnostne unije,[57] temelji na prejšnjih direktivah in mednarodnih dejavnostih na tem področju ter je namenjena krepitvi pravnega okvira za boj proti pranju denarja in financiranju terorizma v EU.[58] Podobno kot je Sodišče razsodilo v zvezi z drugimi direktivami o notranjem trgu,[59] je mogoče šteti, da je neizpolnitev obveznosti Romunije, da sprejme in sporoči vse ukrepe za prenos, vplivala na pravilno delovanje notranjega trga in je zato vsaj do določene mere resna.[60]

67. Prav tako je mogoče posledice tega, da Romunija ni prenesla Direktive 2015/849, za javne in zasebne interese, šteti za znatne, saj, kot je navedla Komisija, neizpolnitev ogroža integriteto in delovanje finančnega sistema EU ter pomeni visoko tveganje pranja denarja in financiranja terorizma, vpliva pa tudi na vlagatelje in državljane. To na primer ponazarja Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. septembra 2019 o stanju glede izvajanja zakonodaje Unije za preprečevanje pranja denarja,[61] ki med drugim pozdravlja, da je Komisija zoper države članice, ki niso prenesle Direktive 2015/849, začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti in jih pozvala, naj obveznosti čimprej izpolnijo.

68. Poleg tega je treba v obravnavanem primeru upoštevati naslednje dejavnike. Čeprav je treba, kot je navedla Komisija, obseg že izvedenega prenosa upoštevati pri določanju resnosti neobstoja obvestila,[62] je treba poudariti, da obravnavani primer vključuje primer neobstoja vsakršnega obvestila o ukrepih za prenos. V zvezi s tem me ne prepriča trditev Romunije, da je bila z ukrepi, o katerih je Komisijo obvestila oktobra 2018, Direktiva 2015/849 delno prenesena, zaradi česar naj bi bili cilji navedene direktive že v velikem delu doseženi, saj je Sodišče podobne trditve, ki temeljijo na dejstvu, da navedeni ukrepi niso izpolnili zahtev zadevne direktive, že zavrnilo, saj se sicer ne bi ugotovilo, da država članica ni izpolnila obveznosti prenosa.[63]

55 Sodba z dne 8. julija 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 85).

56 Glej Direktivo 2018/843, zlasti uvodno izjavo 1; Direktivo 2015/849, zlasti člen 1(1) in uvodne izjave od 1 do 3 ter 64.

57 Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu, Dvajseto poročilo o napredku pri vzpostavljanju učinkovite in prave varnostne unije, COM(2019) 552 final, z dne 30. oktobra 2019, str. 10.

58 Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Za boljše izvajanje okvira EU za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma, COM(2019) 360 final, z dne 24. julija 2019.

59 Glej opombo 30 teh sklepnih predlogov.

60 Glej sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 49).

61 Glej zlasti uvodne izjave A, B, G in točko 1.

62 Glej Sporočilo iz leta 2011, točko 25, in Sporočilo iz leta 2017, str. 15. V zvezi s tem glej sodbo z dne z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija (C-121/07, EU:C:2008:695, točka 84).

63 Glej sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 51). V sodbi z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 73), Sodišče podobnim trditvam Belgije ni posvečalo pozornosti.

69. Poleg tega me ne prepriča, da naj bi bilo treba upoštevati določene okoliščine, ki jih je navedla Romunija. V zvezi z zatrjevano kratkotrajnostjo predhodne faze ni dvoma, da je Komisija Romuniji dala razumen rok za odgovor na uradni opomin in obrazloženo mnenje ter pripravo odgovora na tožbo v skladu s sodno prakso Sodišča,[64] saj je Romunija imela na voljo dva meseca za odgovor na uradni opomin in obrazloženo mnenje, po roku za prenos, določenem v Direktivi 2015/849 (26. junij 2017), pa je preteklo več kot eno leto, preden je Komisija vložila to tožbo (27. avgust 2018). Težav v zvezi z zapletenostjo izvajanja Direktive 2015/849 ni mogoče sprejeti, saj se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.[65] Dodati je treba, da je to, da so morda druge države članice naletele na težave pri pravočasnem prenosu Direktive, enako neupoštevno,[66] vsekakor pa, kot je navedla Komisija, je bila Romunija edina država članica, ki ob vložitvi te tožbe ni obvestila o ukrepih za prenos.[67]

70. Vendar obstajajo določene olajševalne okoliščine, ki v obravnavanem primeru vplivajo na naložitev pavšalnega zneska. Prvič, z Direktivo 2018/843 je bil podaljšan rok za vzpostavitev osrednjih registrov za informacije o dejanskem lastništvu na podlagi členov 30 in 31 Direktive 2015/849, zaradi katerega pa se rok za prenos za druge obveznosti na podlagi navedene direktive (glej točko 7 teh sklepnih predlogov) ni spremenil. Ne vidim razloga, zakaj navedenega podaljšanja ne bi šteli za olajševalno okoliščino, kot je navedla Komisija. Drugič, Romunija je dokazala, da je s Komisijo lojalno sodelovala med postopkom.[68] Nazadnje, ni sporno, da Sodišče Romunije še ni obsodilo zaradi nepravočasnega prenosa direktive.[69]

71. Drugič, Komisija glede trajanja neizpolnitve obveznosti meni, da bi ga bilo treba izračunati od datuma izteka roka za prenos Direktive 2015/849, medtem ko Romunija trdi, da tega elementa ne bi bilo treba upoštevati in, podredno, da bi bilo treba upoštevati datum, določen v obrazloženem mnenju.

72. Poudariti je treba, da Sodišče v sodni praksi v zvezi s pavšalnim zneskom na podlagi člena 260(2) PDEU presoja trajanje neizpolnitve obveznosti od datuma, ko je Sodišče izreklo prvo sodbo na podlagi člena 258 PDEU, do datuma, ko je zadevna država članica izpolnila obveznosti, če pa tega ni storila, do datuma, ko Sodišče preuči dejansko stanje v drugem postopku.[70] Zato je treba v obravnavanem primeru pri določitvi pavšalnega zneska na podlagi člena 260(3) PDEU pozornost usmeriti na dva glavna vidika.

73. Prvič, čeprav v zvezi s prenehanjem neizpolnjevanja obveznosti ni sporno, da je Romunija 21. junija 2019 izpolnila obveznosti, pa bi bilo treba razjasniti, na kateri datum Sodišče preuči dejansko stanje v postopku na podlagi člena 260(3) PDEU, zlasti v interesu spoštovanja pravne varnosti in odvračilnega učinka pavšalnih zneskov. Ker je verjetno, da pri postopkih na podlagi člena 260(3) PDEU zadevna država članica predloži ukrepe o prenosu v različnih fazah postopka, bi morala obstajati fiksna časovna točka, da lahko Sodišče opravi svojo sodno funkcijo.[71] V ta namen se mi zdi

64 Glej sodbo z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Romunija (C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, točka 32). Komisija ima široko diskrecijsko pravico za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej točko 46 teh sklepnih predlogov).

65 Glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 89).

66 Glej sodbo z dne 24. junija 2019, Komisija/Poljska (Neodvisnost vrhovnega sodišča (C-619/18, EU:C:2019:531, točka 120).

67 Opozoriti je treba, da je Komisija v obravnavi v zadevi Komisija/Irska (C-550/18) navedla, da je bila tožba zaradi neizpolnitve obveznosti vložena le zoper Irsko in Romunijo in da so vse druge države članice obvestile o ukrepih za prenos Direktive 2015/849.

68 Glej sodbo z dne 17. oktobra 2013, Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točka 60).

69 Glej sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 55).

70 Glej sodbi z dne 25. julija 2013, Komisija/Češka republika (C-241/11, EU:C:2013:423, točka 46), in z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 122).

71 Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Komisija/Grčija (C-387/97, EU:C:1999:455, točke od 56 do 58).

primerno, da se določi datum zadnje obravnave v zadevi, če pa obravnave ni, datum zaključka pisnega postopka (in sicer datum, ko so stranke obveščene, da je Sodišče v določeni sestavi odločilo o zadevi), ker je to zadnja priložnost, ko lahko stranke predložijo svoja stališča o stopnji skladnosti zadevne države članice in denarnih sankcij, ki naj se naložijo.[72]

74. Drugič, v zvezi začetkom trajanja neizpolnjevanja obveznosti se mi glede pavšalnega zneska zdi datum izteka roka za prenos, določen v zadevni direktivi, primernejši od datuma izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ker bolje zagotavlja izpolnjevanje cilja člena 260(3) PDEU, ki je delno ta, da države članice dodatno spodbuja k pravočasnemu prenosu direktiv.[73] Nasprotno, če je na podlagi člena 260(3) PDEU pavšalni znesek mogoče naložiti šele po datumu, določenem v obrazloženem mnenju, bi to lahko povzročilo, da rok za prenos, določen v Direktivi, ne bi imel takojšnjega učinka, dokler Komisija ne vloži tožbe zoper državo članico. Opozoriti je tudi treba, da se v nasprotju z denarnimi kaznimi, kot sredstvom, da se država članica prisili k čimprejšnjemu prenehanju neizpolnjevanja obveznosti enkrat v prihodnosti, naložitev pavšalnega zneska nanaša na preteklo ravnanje in zagotavlja sredstvo, da državi članici ne bo v interesu čakati na uvedbo in izid takega postopka, preden sprejme ukrepe za odpravo neizpolnjevanja obveznosti,[74] kar bi se lahko dejansko zgodilo, če bi uporabili datum, določen v obrazloženem mnenju.

75. Zato se zdi, da je pristop, ki ga predlagam, primernejši za uporabo pavšalnega zneska v primerjavi z denarno kaznijo, pri kateri je Sodišče za presojo trajanja neizpolnitve v sodbi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) upoštevalo datum izteka roka za prenos, določen v zadevni direktivi.[75] Če pa se Sodišče z mojim predlogom ne bi strinjalo, bi lahko vsekakor čas od datuma izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, šteli kot del presoje resnosti neizpolnjevanja obveznosti, kot je to storjeno v sodni praksi v zvezi s členom 260(2) PDEU.[76]

76. Če v obravnavanem primeru upoštevamo obdobje po datumu izteka roka za prenos, določenega v Direktivi 2015/849 (26. junij 2017), do datuma, ko je Romunija izpolnila obveznost (21. julij 2019), je neizpolnjevanje obveznosti trajalo približno 25 mesecev, kar je mogoče šteti za znatno trajanje.[77] Naj poudarim, da se obveznost države članice, da sprejme potrebne ukrepe za prenos Direktive, sama po sebi ni štela za posebej težavno.[78] Kljub temu je treba opozoriti, da je bila z nacionalno zakonodajo, o kateri je Romunija obvestila julija 2019, Direktiva 2015/849 v celoti prenesena, čeprav z zamudo.

77. Nazadnje, Romunija Sodišču ni predložila nikakršnega dokaza v zvezi s svojo zmožnostjo plačila.

78. Glede na okoliščine obravnavanega primera Sodišču predlagam, naj Romuniji naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 3.000.000 EUR.

72 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. novembra 2011, Komisija/Italija (C-496/09, EU:C:2011:740, točka 84). V zvezi s pavšalnimi zneski glej tudi sodbo z dne 31. maja 2018, Komisija/Italija (C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, točki 64 in 65), in sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Komisija/Nemčija (C-503/04, EU:C:2007:190, točke 62, 63 in 88).

73 Glej sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Komunikacijska omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52).

74 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Komisija/Italija (C-119/04, EU:C:2006:65, točka 46). Glej tudi točko 53 teh sklepnih predlogov.

75 Sodba z dne 8. julija 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573), točka 88).

76 Glej sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Irska (C-374/11, neobjavljena, EU:C:2012:827, točki 38 in 52). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Fennellyja v zadevi Komisija/Grčija (C-197/98, EU:C:1999:597, točka 43).

77 Glej sodbi z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točki 57 in 58) (27 mesecev), in z dne 13. julija 2017, Komisija/Španija (C-388/16, neobjavljena EU:C:2017:548, točka 40) (29 mesecev).

78 Sodba z dne 31. marca 2011, Komisija/Grčija (C-407/09, EU:C:2011:196, točka 33).

VI. Stroški

79. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Romuniji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov postopka. V skladu s členom 140(1) Poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, je treba odločiti, da Belgija, Estonija, Francija in Poljska nosijo svoje stroške.

VII. Sklep

80. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj:

1. ugotovi, da Romunija, s tem da do 26. junija 2017 ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos Direktive 2015/849, oziroma vsekakor s tem, da teh ukrepov ni sporočila, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 navedene direktive;

2. Romuniji naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 3.000.000 EUR;

3. Romuniji naloži plačilo stroškov in

4. Belgiji, Estoniji, Franciji in Poljski naloži, da nosijo svoje stroške.