Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 5. ožujka 2020.[1]

Predmet C-550/18

Europska komisija
protiv

Irske

„Neispunjenje obveza države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva (EU) 2015/849 – Sprečavanje pranja novca – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom – Financijske sankcije – Plaćanje paušalnog iznosa”

I. Uvod

1. Europska komisija pokrenula je u ovom predmetu protiv Irske postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a zato što ona nije donijela mjere potrebne za prenošenje, do 26. lipnja 2017., Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ[2] ili, u svakom slučaju, zato što nije priopćila te mjere Komisiji.

2. Osim toga, u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, Komisija od Suda zahtijeva da Irskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa, u konačno određenoj visini od 2 766 992,00 eura, zato što je Irska povrijedila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje Direktive 2015/849. Komisija je izvorno zahtijevala i plaćanje novčane kazne u dnevnom iznosu od 17 190,60 eura, ali je taj zahtjev povukla tijekom postupka.

3. Posljedično, ovaj predmet Sudu pruža priliku da razvije svoju sudsku praksu o primjeni članka 260. stavka 3. UFEU-a utvrđenu u znamenitoj presudi od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)[3]. Članak 260. stavak 3. UFEU-a važan je instrument uveden Ugovorom iz Lisabona koji omogućuje Komisiji da na temelju članka 258. UFEU-a pokrene postupak zbog povrede pred Sudom iz razloga što država članica „nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom” te da od Suda istodobno zatraži da toj državi članici izrekne financijske sankcije.

1 Izvorni jezik: engleski

2 SL 2015., L 141, str. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Bilo je nekoliko ranijih predmeta koji su se odnosili na članak 260. stavak 3. UFEU-a, ali su povučeni prije nego što je Sud donio presudu. Dva od tih predmeta bili su tema mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441), i mojeg mišljenja u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271), o kojima govorim u svojoj analizi u nastavku.

4. Sud ovaj predmet razmatra usporedno s drugim predmetom, Komisija/Rumunjska (C-549/18), u kojem danas iznosim svoje mišljenje. Oba predmeta otvaraju dva ključna pitanja u pogledu, kao prvo, toga mora li Komisija obrazložiti svoju odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a i, kao drugo, izračunavanja paušalnih iznosa na temelju te odredbe. Sličnost pitanja otvorenih u ovim predmetima stoga će mi omogućiti da, kako bih izbjegao ponavljanje, u pogledu određenih pitanja uputim na argumente izložene u mišljenju u tom usporednom predmetu. Ovaj predmet također otvara različita pitanja koja se odnose na to predstavljaju li mjere priopćene u tijeku postupka ispunjenje obveza za potrebe članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a..

5. U ovom ću mišljenju utvrditi da Irska nije ispunila svoje obveze iz članka 258. UFEU-a te ću predložiti da joj Sud naloži plaćanje paušalnog iznosa u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.

II. Pravni okvir

6. Članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 propisuje:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom do 26. lipnja 2017. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

Kada države članice donose te mjere, one prilikom svoje objave sadržavaju uputu na ovu Direktivu ili se uz njih navodi takva uputa. Države članice određuju načine tog upućivanja."

7. U skladu s člankom 1. točkom 42. Direktive (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU[4], članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 zamijenjen je sljedećim tekstom:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 26. lipnja 2017.

Države članice primjenjuju članak 12. stavak 3. od 10. srpnja 2020.

Države članice uspostavljaju registre iz članka 30. do 10. siječnja 2020. i registre iz članka 31. do 10. ožujka 2020. te centralizirane automatizirane mehanizme iz članka 32.a do 10. rujna 2020.

[…]

Države članice Komisiji odmah dostavljaju tekst mjera navedenih u ovom stavku.

Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja određuju države članice."

III. Predsudski postupak i postupak pred Sudom

8. Budući da joj je do isteka roka, 26. lipnja 2017., priopćena samo jedna mjera za prenošenje Direktive 2015/849, i to njezina članka 30. stavka 1. prvog podstavka, Komisija je Irskoj poslala pismo opomene od 18. srpnja 2017., nalažući joj da u roku od dva mjeseca od primitka tog pisma priopći mjere za prenošenje koje je i dalje potrebno donijeti.

4 SL 2018., L 156, str. 43.

9. Irska je u svojem odgovoru u dopisu od 13. rujna 2017. obavijestila Komisiju o napretku ostvarenom u pogledu mjera za prenošenje Direktive 2015/849.

10. Komisija je u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018. navela da joj Irska još uvijek nije priopćila nikakve daljnje mjere za prenošenje Direktive 2015/849 te je od nje zatražila da to učini u roku od dva mjeseca od primitka tog obrazloženog mišljenja.

11. Irska je u odgovoru koji je dopisom od 4. svibnja 2018. dala na to obrazloženo mišljenje obavijestila Komisiju o daljnjem napretku koji je ostvaren u pogledu mjera za prenošenje Direktive 2015/849.

12. Smatrajući da Irska još uvijek nije donijela nikakve dodatne mjere za prenošenje Direktive 2015/849 niti priopćila takve mjere, Komisija je 19. srpnja 2018. odlučila pred Sudom pokrenuti postupak zbog povrede.

13. Komisija je tužbom podnesenom 27. kolovoza 2018. pokrenula ovaj postupak na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, zahtijevajući da Sud:

– kao prvo, utvrdi da Irska, time što do 26. lipnja 2017. nije donijela sve mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što nije priopćila te mjere, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. stavka 1. te direktive;

– kao drugo, naloži Irskoj plaćanje novčane kazne u iznosu od 17 190,60 eura zbog neispunjenja obveze priopćavanja mjera za prenošenje Direktive 2015/849, s učinkom od dana donošenja presude u ovom predmetu;

– kao treće, naloži Irskoj plaćanje paušalnog iznosa u dnevnom iznosu od 4701,20 eura, pomnoženom s brojem dana trajanja povrede, pod uvjetom da minimalan paušalni iznos bude 1 685 000 eura; te

– kao četvrto, naloži Irskoj snošenje troškova.

14. Irska u svojem odgovoru na tužbu od 14. studenoga 2018. od Suda zahtijeva da:

– kao prvo, odbije ovu tužbu; te

– kao drugo, naloži Komisiji snošenje troškova.

15. Komisija je u replici podnesenoj 18. siječnja 2019. navela da je, unatoč mjerama za prenošenje koje su priopćene 29. studenoga 2018., i dalje potrebno donijeti dodatne mjere radi potpunog prenošenja Direktive 2015/849 u pogledu 11 njezinih odredbi [5]. Stoga, iako je Komisija ostala pri svojem tužbenom zahtjevu, smanjila je traženi iznos dnevne novčane kazne na 7358,40 eura te je zatražila od Suda da naloži plaćanje paušalnog iznosa od 2 439 922,80 eura plus 2014,80 eura po danu zbog nepriopćavanja mjera za prenošenje, računajući od 29. studenoga 2018.

16. Irska je u odgovoru na repliku podnesenom 4. ožujka 2019. navela da je mjerama priopćenima 29. studenoga 2018. ispunila svoju obvezu prenošenja Direktive 2015/849, pritom istaknuvši da je poduzela daljnje korake kako bi razriješila sporna pitanja koja je Komisija istaknula u svojoj replici.

5 Komisija je u replici utvrdila praznine u prenošenju u odnosu na sljedeće odredbe Direktive 2015/849: (i.) članak 30. stavak 1. drugi podstavak; (ii.) članak 30. stavak 2.; (iii.) članak 30. stavak 7.; (iv.) članak 31. stavci 1. i 2.; (v.) članak 31. stavak 3.; (vi.) članak 31. stavak 7.; (vii.) članak 47. stavak 2.; (viii.) članak 47. stavak 3.; (ix.) članak 48. stavci 5. do 9.; (x.) članak 61. stavak 3.; i (xi.) članak 62. stavak 2.

17. Komisija je dopisom od 27. studenoga 2019. obavijestila Sud da je, unatoč objašnjenjima navedenima u odgovoru na repliku i dodatnim mjerama za prenošenje koje su priopćene 30. siječnja 2019. u pogledu članka 31. stavaka 1., 2., 3. i 7. Direktive 2015/849 odnosno 27. ožujka 2019. u pogledu članka 30. stavka 1. drugog podstavka, članka 30. stavaka 2. i 7. te direktive, i dalje potrebno donijeti daljnje mjere radi prenošenja članka 47. stavka 2. i članka 48. stavaka 5. do 8. Direktive 2015/849. Shodno tomu, iako je ostala pri svojem tužbenom zahtjevu, Komisija je traženi iznos dnevne novčane kazne smanjila na 2452,80 eura te je zatražila od Suda da naloži plaćanje paušalnog iznosa od 2 598 420,40 eura plus 671,60 eura po danu zbog nepriopćavanja mjera za prenošenje, računajući od 27. ožujka 2019.

18. Irska je dopisom od 6. prosinca 2019. obavijestila Sud da je 22. studenoga 2019. i 3. prosinca 2019. dostavila Komisiji ažurirane korelacijske tablice, pri čemu Komisija potonje nije uzela u obzir u svojem dopisu od 27. studenoga 2019.

19. Odlukama od 11. i 12. veljače 2019., Estoniji i Francuskoj dopuštena je intervencija u potporu zahtjevima Irske. Komisija i Irska su 24. svibnja 2019. odnosno 5. lipnja 2019. podnijele očitovanja na intervencijske podneske Estonije i Francuske.

20. Dana 10. prosinca 2019. održana je rasprava, na kojoj su Komisija, Estonija i Irska iznijele usmena očitovanja.

21. Komisija je na raspravi navela da je Irska, uzimajući u obzir mjere za prenošenje koje je priopćila 22. studenoga 2019. u pogledu članka 48. stavaka 5. do 8. Direktive 2015/849 odnosno 3. prosinca 2019. u pogledu članka 47. stavka 2. te direktive, ispunila svoje obveze. Komisija je stoga djelomično povukla svoju tužbu, u smislu da nije više zahtijevala izricanje dnevne novčane kazne. Uzimajući 3. prosinca 2019. kao dan na koji je Irska ispunila svoje obveze, Komisija je traženi paušalni iznos odredila na 2 766 992,00 eura.

IV. Sažetak argumenata stranaka

A. Neispunjenje obveza u smislu članka 258. UFEU-a

22. Komisija tvrdi da Irska, s obzirom na to da je priopćila samo jednu mjeru za prenošenje Direktive 2015/849, i to jednog dijela njezina članka 30. stavka 1., nije donijela sve mjere potrebne za njezino prenošenje do isteka roka koji je za to utvrđen u njezinu članku 67. (26. lipnja 2017.) odnosno da joj nije priopćila takve mjere. Komisija također osporava da nacionalne mjere kojima je prenesena prethodna direktiva o sprečavanju pranja novca[6] osiguravaju prenošenje Direktive 2015/849, jer su njom uvedene značajne izmjene. Irska niti jednu od tih mjera nije priopćila u okviru prenošenja Direktive 2015/849. Irska nije dostavila niti korelacijsku tablicu, u skladu s uvodnom izjavom 67. te direktive, koja bi objasnila odnos između odredbi te direktive i odgovarajućih odredbi tih nacionalnih mjera.

23. Komisija navodi da je Irska mjerama za prenošenje koje su priopćene 29. studenoga 2018. uvelike prenijela Direktivu 2015/849, ali da su određene praznine u prenošenju i dalje prisutne. Naglašava da se produljenje roka za prenošenje predviđeno Direktivom 2018/843 odnosi isključivo na obvezu uspostave središnjih registara iz članaka 30. i 31. Direktive 2015/849, a ne i na ostale obveze

6 To jest Direktiva 2005/60; vidjeti točku 1. ovog mišljenja.

predviđene tom direktivom, uključujući obveze iz tih članaka. Kako je istaknula na raspravi, Irska je morala donijeti mjere za prenošenje kako bi ispravila nedostatke u pogledu članka 47. stavka 2. i članka 48. stavaka 5. do 8. Direktive 2015/849[7] te je stoga svoje obveze ispunila mjerama koje su priopćene najkasnije 3. prosinca 2019.

24. Irska ističe da je za prenošenje Direktive 2015/849 bilo potrebno donošenje zakonodavstva čiji se dovršetak očekivao u studenome 2018. Upotrijebila je dulji postupak prenošenja kako bi osigurala djelotvornost te direktive te je nacrt zakona već bio u kasnoj fazi kada je Komisija podnijela ovu tužbu.

25. Irska navodi da su Direktivom 2015/849 uvelike replicirane, uz određene izmjene, odredbe iz prethodne direktive o sprečavanju pranja novca te da stoga mjere kojima je prenesena ta direktiva osiguravaju djelomično prenošenje Direktive 2015/849. Irska je, kako je naglasila na raspravi, svoje obveze ispunila mjerama za prenošenje koje je priopćila 29. studenoga 2018. Ona usporava navodne praznine u prenošenju koje je Komisija utvrdila te tvrdi da su te praznine ionako nevažne, pri čemu ističe da je uložila napore kako bi razriješila sporna pitanja koja Komisija ističe.

B. Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

26. Komisija ističe, na temelju svoje Komunikacije o provedbi članka 260. stavka 3. UFEU-a[8], da je neispunjenje obveze priopćavanja mjera za prenošenje u skladu s člankom 67. Direktive 2015/849 od strane Irske obuhvaćeno područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a. Kako je navedeno u kasnijoj komunikaciji[9], Komisijina prilagođena praksa sustavnog zahtijevanja paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne primjenjiva je na ovaj predmet.

27. Komisija ističe da joj članak 260. stavak 3. UFEU-a daje široke diskrecijske ovlasti, usporedive s diskrecijskom ovlasti odlučivanja o pokretanju postupka na temelju članka 258. UFEU-a[10], te da stoga nije obvezna konkretno obrazložiti svoju odluku o uporabi članka 260. stavka 3. UFEU-a. Također osporava da predlaganjem financijskih sankcija u ovom predmetu djeluje neproporcionalno te je na raspravi naglasila da se proporcionalnost uzima u obzir, kao prvo, kao opće pravilo pri određivanju gornje granice financijskih sankcija te, kao drugo, pri određivanju težine povrede u svakom pojedinom slučaju.

28. Kada je riječ o određivanju financijskih sankcija, Komisija navodi da metoda izračunavanja tih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a treba biti ista kao metoda izračunavanja tih sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a[11]. S obzirom na to, Komisija predlaže da se naloži plaćanje paušalnog iznosa od 2 766 992,00 eura, koji bi stupio na snagu na datum donošenja presude Suda. Taj je iznos izračunala na temelju dnevnog iznosa pomnoženog s brojem dana tijekom kojih je povreda trajala[12], a koji obuhvaćaju razdoblje od idućeg dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u

7 Komisija upućuje na presude od 28. travnja 2005., Komisija/Italija (C-410/03, EU:C:2005:258, t. 39.), i od 14. siječnja 2010., Komisija/Češka Republika (C-343/08, EU:C:2010:14, t. 39.).

8 Komunikacija Komisije – provedba članka 260. stavka 3. Ugovora (SL 2011., C 12, str. 1.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.), osobito točke 7., 19. i 21. Kako je navedeno u njezinoj točki 31., Komisija članak 260. stavak 3. UFEU-a osobito primjenjuje na postupke koji su na temelju članka 258. UFEU-a pokrenuti nakon objave te komunikacije (15. siječnja 2011.).

9 Komunikacija Komisije, Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata (SL 2017., C 18, str. 10.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2017.), osobito str. 15. i 16. Kako je navedeno u toj komunikaciji, Komisija svoju prilagođenu praksu primjenjuje na postupke zbog povrede za koje je odluka o slanju pisma opomene donesena nakon objave te komunikacije (19. siječnja 2017.).

10 Komunikacija iz 2011., osobito točke 16. i 17.

11 Komunikacija iz 2011., osobito točke 23. i 28.; Komunikacija iz 2017., str. 15.

12 Komunikacija iz 2011., t. 28. (gdje se upućuje na Komunikaciju Komisije – primjena članka 228. Ugovora o EZ-u (SL 2007., C 126, str. 15.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2005.), t. 19. do 24.)

Direktivi 2015/849 (27. srpnja 2017.) do dana prije dana okončanja povrede (2. prosinca 2019.), smatrajući da je Irska svoje obveze ispunila 3. prosinca 2019.[13]. Komisija naglašava da je trajanje povrede prikladno računati od datuma isteka roka za prenošenje jer povreda obveze priopćavanja počinje na taj datum[14], a Irska je o tom pristupu propisno obaviještena.

29. Konkretnije, Komisija je u izračunavanju dnevnog iznosa, koji se temelji na standardnom paušalu pomnoženom s koeficijentom težine povrede i faktorom „n”[15], predložila koeficijent težine povrede na 7, na ljestvici od 1 do 20. To se temelji na utvrđenim parametrima u pogledu, kao prvo, važnosti Direktive 2015/849 kao ključnog instrumenta za osiguravanje djelotvorne zaštite europskog financijskog tržišta od prijetnji koje predstavljaju pranje novca i financiranje terorizma te, kao drugo, učinaka na javne i privatne interese koji su nastali kao posljedica utjecaja koji je propust Irske da prenese tu direktivu imalo na europsko financijsko tržište, ulagatelje i građane. Komisija činjenicu da je Irska priopćila mjere za prenošenje članka 30. stavka 1. Direktive 2015/849 i produljenje roka za prenošenje predviđeno Direktivom 2018/843 za uspostavu središnjih registara u skladu s člancima 30. i 31. Direktive 2015/849 smatra olakotnom okolnosti, ali osporava dodatne okolnosti na koje se Irska poziva.

30. Nadalje, kako je navela u svojem dopisu od 27. studenoga 2019. te na raspravi, Komisija je koeficijent težine povrede, s obzirom na to da je Irska priopćila dodatne mjere za prenošenje, smanjila na 2 za razdoblje nakon 29. studenoga 2018. te na 1 za razdoblje od 27. ožujka 2019. Komisija je stoga traženi paušalni iznos za svako razdoblje izračunala prema sljedećoj formuli:

standardni paušal × koeficijent težine povrede × faktor „n” × broj dana

Shodno tomu, izračun paušalnog iznosa za razdoblje od 27. lipnja 2017. do 28. studenoga 2018., izgledao je ovako: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 eura; za razdoblje od 29. studenoga 2018. do 26. ožujka 2019. ovako: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 eura; a za razdoblje od 27. ožujka 2019. do 2. prosinca 2019. ovako: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 eura. Dakle, ukupan paušalni iznos koji zahtijeva Komisija je 2 766 992,00 eura.

31. Irska, uz potporu Estonije i Francuske, ističe da članak 260. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv jer je irskim pravom osiguran djelomičan prijenos Direktive 2015/849. Osim toga, Komisijin zahtjev za financijske sankcije nije u skladu s načelom proporcionalnosti niti načelom lojalne suradnje. Njezino sustavno zahtijevanje izricanja sankcija pogrešno je iz razloga što Komisija mora proučiti okolnosti svakog pojedinog slučaja kako bi potkrijepila svoju odluku o uporabi članka 260. stavka 3. UFEU-a. Budući da je prijenos sada dovršen, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa vjerojatno neće imati odvraćajući učinak te može potaknuti države članice da ugroze kvalitetu mjera za prenošenje.

32. Kada je riječ o izračunavanju financijskih sankcija, Irska, uz potporu Francuske, tvrdi da metoda za izračunavanje sankcija na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a ne treba biti ista kao metoda za izračunavanje sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a te da paušalni iznos nije potreban ako država članica do donošenja presude Suda ispuni svoje obveze. Podredno, visinu paušalnog iznosa treba smanjiti. Osobito, trajanje povrede nije prikladno računati od idućeg dana nakon isteka roka za prenošenje jer Irska tada nije smatrala da je situacija obuhvaćena člankom 260. stavkom 3. UFEU-a. Ni koeficijent težine povrede nije prikladan, s obzirom na mjere koje su priopćene 29. studenoga 2018. Irska tvrdi da u obzir treba uzeti određene olakotne okolnosti pored onih koje je Komisija

13 Vidjeti točku 21. ovog mišljenja. Komisija je predložila i dnevnu novčanu kaznu, ali je povukla taj zahtjev. Njezino izračunavanje stoga neću dalje razmatrati.

14 Komisija osobito upućuje na presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 88.).

15 Vidjeti osobito Komunikaciju iz 2005., t. 24. Komisija se oslanja na brojke iz svoje Komunikacije o ažuriranju podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede propisa (C(2017) 8720 *final*) (SL 2017., C 431, str. 3.).

predložila, uključujući činjenicu da su mjere za prenošenje donesene prije nego što je Sud donio presudu, da je za prenošenje upotrijebljeno primarno zakonodavstvo te da je Irska postavila kao prioritet napredak u donošenju mjera za prenošenje u zakonodavnom procesu, Komisiju neprestano obavještavala te se držala okvirnog rasporeda koji je Komisiji dostavila prije pokretanja postupka.

V. Analiza

A. Neispunjenje obveza u smislu članka 258. UFEU-a

33. Valja podsjetiti da, u postupku u skladu s člankom 258. UFEU-a, priopćenje država članica, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, mora sadržavati dovoljno jasne i precizne informacije u vezi sa sadržajem nacionalnih normi kojima se prenosi direktiva. Dakle, takvo priopćavanje, uz koje se može priložiti korelacijska tablica, mora nedvosmisleno naznačivati zakone i druge propise za koje država članica smatra da je njima ispunila različite obveze koje joj nalaže ta direktiva. Povreda te obveze države članice, bilo potpunim ili djelomičnim nepružanjem informacija ili pružanjem nedovoljno jasnih i preciznih informacija, sama po sebi može opravdati pokretanje postupka na temelju članka 258. UFEU-a [16].

34. Konkretno, Sud je utvrdio da država članica, iako se direktiva može prenijeti domaćim pravilima koja su već na snazi, nije oslobođena formalne obveze priopćavanja, čak i ako je ta država članica ta pravila već priopćila u kontekstu prenošenja prethodnih direktiva [17]. Osim toga, ako direktiva predviđa da mjere kojima se prenosi moraju sadržavati upućivanje na nju ili da se na nju mora tako upućivati prilikom njihove službene objave, potrebno je donijeti posebne mjere za prenošenje [18].

35. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da se, u postupku na temelju članka 258. UFEU-a, na pitanje je li država članica propustila ispuniti svoje obveze odgovara s obzirom na situaciju koja u državi članici prevladava na kraju roka određenog u obrazloženom mišljenju te Sud ne može uzeti u obzir nikakve kasnije promjene [19].

36. U ovom je predmetu nesporno da Irska nije donijela sve mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 te da nije te mjere priopćila do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, to jest 9. svibnja 2018. [20]. Naime, očito je da su mjere kojima je ta direktiva u cijelosti prenesena, izuzev jedne mjere za prenošenje, donesene i priopćene nakon tog datuma (vidjeti točke 8., 15. do 17. i 21. ovog mišljenja) te da ih se stoga ne može uzeti u obzir.

37. Kada je riječ o mjerama koje su u Irskoj bile na snazi u vrijeme isteka roka za prenošenje (26. lipnja 2017.), nisu mi uvjerljivi argumenti koje je Irska iznijela pred Sudom, a prema kojima je te mjere moguće uzeti u obzir u ocjeni neispunjavanja obveza u ovom slučaju. Osobito, s obzirom na to da članak 67. stavak 1. Direktive 2015/849 nalaže državama članicama da osiguraju da mjere za prenošenje te direktive sadržavaju upućivanje na nju ili da takvo upućivanje bude navedeno u njihovoj službenoj objavi (vidjeti točke 6. i 7. ovog mišljenja), Irska mora donijeti posebne mjere za prenošenje. Irska ne tvrdi da priopćene mjere ispunjavaju taj uvjet. Osim toga, iz informacija kojima Sud raspolaže ne proizlazi da je Irska dostavila korelacijsku tablicu koja bi, u skladu s uvodnom izjavom 67. Direktive 2015/849, objasnila odnos između odredbi te direktive i odgovarajućih odredbi tih nacionalnih mjera. U svakom slučaju, Irska ne osporava da Direktiva 2015/849 tim mjerama nije u potpunosti prenesena.

16 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.).

17 Vidjeti presudu od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, t. 108. i 109.).

18 Vidjeti presudu od 15. travnja 2010., Komisija/Irska (C-294/09, neobjavljena, EU:C:2010:200, t. 17.).

19 Vidjeti presudu od 28. ožujka 2019., Komisija/Irska (sustav prikupljanja i pročišćavanja otpadnih voda) (C-427/17, neobjavljena, EU:C:2019:269, t. 42.).

20 Referentni datum je u ovom slučaju dva mjeseca od kada je Irska primila obrazloženo mišljenje (vidjeti točku 10. ovog mišljenja), a to je bio 9. ožujka 2018.

38. Stoga predlažem da Sud utvrdi da Irska, time što nije u propisanom roku donijela sve mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što te mjere nije priopćila, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. stavka 1. te direktive.

B. Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

39. Središnja pitanja u ovom predmetu odnose se, kao prvo, na Komisijino opravdanje odluke da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a i, kao drugo, na proporcionalnost paušalnog iznosa, što pak otvara neka općenita pitanja u pogledu, osobito, metode za izračunavanje paušalnih iznosa i primjenjivosti sudske prakse o članku 260. stavku 2. UFEU-a. Stranke se također ne slažu oko toga je li članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjiv na ovaj predmet, to jest proširuje li se na djelomičan propust države članice da priopći mjere za prenošenje.

40. Budući da je presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)[21] posebno relevantna za ta pitanja, potrebno je, kao prvo, iznijeti određena uvodna zapažanja u pogledu te presude (odjeljak 1.) prije razmatranja Komisijine diskrecijske ovlasti da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, izračunavanja financijskih sankcija na temelju te odredbe i nalaganja plaćanja paušalnog iznosa u ovom slučaju (odjeljci 2., 3. i 4.).

1. Presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)

41. Treba imati na umu da se presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)[22] uglavnom odnosila na materijalno područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i izračunavanje financijskih sankcija na temelju te odredbe. Osobito, Sud je utvrdio da izraz „obveza priopćavanja mjera za prenošenje" iz članka 260. stavka 3. UFEU-a znači da su „države članice dužne […] za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, ovisno o slučaju uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici naloži financijska sankcija predviđena u toj odredbi, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice […]"[23].

42. Sud je također utvrdio da je izricanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a opravdano samo ako povreda traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice te da sudsku praksu koja se odnosi na članak 260. stavak 2. UFEU-a treba analogijom primijeniti na članak 260. stavak 3. UFEU-a, s obzirom na to da novčane kazne na temelju tih dviju odredaba slijede isti cilj. Uzimajući u obzir svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu i kriterije iz sudske prakse o članku 260. stavku 2. UFEU-a, Sud je Belgiji izrekao dnevnu novčanu kaznu od 5000 eura zato što za jednu od svojih regija nije donijela niti priopćila mjere za prenošenje triju članaka direktive u pitanju[24].

21 C-543/17, EU:C:2019:573

22 C-543/17, EU:C:2019:573

23 Presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 59.)

24 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, osobito točke 60., 61., 80. do 89.).

43. S obzirom na to, treba istaknuti da je Sud u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) materijalno područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a protumačio na način da obuhvaća situaciju u kojoj država članica nije priopćila mjere kojima je direktiva u pitanju nepotpuno (djelomično) prenesena [25]. Također, Sud je i za izračunavanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a i za izračunavanje novčanih kazni na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a upotrijebio istu metodu, stavljajući naglasak na svoju diskrecijsku ovlast i cilj koji se tom vrstom kazne želi postići. Tomu ću se kasnije vratiti u svojoj analizi (vidjeti točke 53. i 54. ovog mišljenja).

44. Iz presude Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) [26] proizlazi da nije moguće prihvatiti navod Irske koji podupiru Estonija i Francuska, a prema kojem članak 260. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv zato što je Irska djelomično prenijela Direktivu 2015/849. Članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjiv je na ovaj postupak [27] jer je Komisija dokazala da Irska nije u potpunosti ispunila svoju obvezu priopćavanja. Naime, s obzirom na to da je Irska priopćila samo jednu mjeru za prenošenje Direktive 2015/849, mjera za prenošenje očito je manjkalo, a postojeće nacionalne mjere nisu bile dovoljne (vidjeti točke 36. i 37. ovog mišljenja).

2. Komisijina diskrecijska ovlast na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

45. Irska u ovom predmetu u bitnome tvrdi, uz potporu Estonije i Francuske, da izricanje financijskih sankcija nije opravdano jer Komisija nije obrazložila, s obzirom na konkretne okolnosti slučaja, odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a.

46. S obzirom na argumente koje sam iznio u točkama 43. do 49. svojeg mišljenja u predmetu Komisija/Rumunjska (C-549/18), ne slažem se s tom tvrdnjom.

47. Osobito, treba smatrati da je mogućnost koja je Komisiji dana da zahtijeva financijske sankcije na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a povezana s Komisijinom širokom diskrecijskom ovlasti pokretanja postupaka na temelju članka 258. UFEU-a [28]. Kako je Sud utvrdio, Komisija „ne mora opravdati svoju odluku kao što ni dopuštenost tužbe ne mora ovisiti o okolnostima koje određuju njezin izbor. […] Sud samo mora osigurati da se pokrenuti postupak načelno može upotrijebiti u odnosu na navodnu povredu” [29]. Smatram da isto treba vrijediti za Komisijinu odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a.

48. Tomu dodatno u prilog ide tekst članka 260. stavka 3. UFEU-a („može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu”), iz kojeg proizlazi da je Komisiji dodijeljena diskrecijska ovlast da odluči hoće li u postupku na temelju članka 258. UFEU-a zahtijevati financijske sankcije u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a te da nije obvezna to učiniti [30]. Međutim, iz tog teksta nije moguće zaključiti da Komisija mora opravdati svoju odluku da upotrijebi članak 260. stavak 3. UFEU-a ako to nije obvezna učiniti na temelju članka 258. UFEU-a, s obzirom na to da kontekst u kojem se nalazi članak 260. stavak 3. UFEU-a obuhvaća postupak na temelju članka 258. UFEU-a [31].

25 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573). Usporediti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, osobito točke 58. do 81.) (gdje se predlaže restriktivan pristup) s mišljenjem nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 114. do 145.), i mojim mišljenjem u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 41. do 71.) (gdje se predlaže širi pristup).

26 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573)

27 Trebao bih istaknuti da je neupitno da je Direktiva 2015/849 donesena na temelju zakonodavnog postupka, to jest redovnog zakonodavnog postupka u skladu s njezinom pravnom osnovom, člankom 114. UFEU-a.

28 Vidjeti presudu od 19. rujna 2017., Komisija/Irska (C-552/15, EU:C:2017:698, t. 34.).

29 Presuda od 26. lipnja 2001., Komisija/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, t. 17.)

30 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 68. i tamo sadržana upućivanja).

31 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 57.).

49. U svakom slučaju, kako je Komisija navela (vidjeti točku 27. ovog mišljenja), njezina odluka mora se obrazložiti u dijelovima koji se odnose na pojedinačni izračun traženih financijskih sankcija proveden u svjetlu okolnosti slučaja te osobito na primjenu kriterija za izračunavanje tih financijskih sankcija. To zapravo omogućava državi članici razumijevanje i pobijanje Komisijina izračuna financijskih sankcija zatraženih od Suda, što Irskoj u ovom predmetu i jest omogućeno.

50. S obzirom na navedeno, smatram da Komisija ne mora obrazložiti odluku o upotrebi članka 260. stavka 3. UFEU-a.

3. Izračunavanje financijskih sankcija na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

51. Vodeći se time da je Komisijina odluka da zahtijeva financijske sankcije u ovom predmetu u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, okrećem se izračunavanju financijskih sankcija na temelju te odredbe, u svjetlu argumenata koje sam iznio u točkama 50. do 59. svojeg mišljenja u predmetu Komisija/Rumunjska (C-549/18).

52. Osobito, kako sam već istaknuo u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit)[32], Komisija mora moći i za izračunavanje financijskih sankcija koje predlaže na temelju stavka 2. članka 260. UFEU-a i za izračunavanje financijskih sankcija koje predlaže na temelju stavka 2. tog članka upotrijebiti istu metodu jer su te sankcije iste, ciljevi tih odredbi su slični te to promiče dosljednost i državama članicama pruža mogućnost predviđanja. U tom pogledu, činjenica da članak 260. stavak 2. UFEU-a sankcionira „dvostruku povredu" prava Unije i nepostupanje u skladu s presudom donesenom na temelju članka 258. UFEU-a, dok članak 260. stavak 3. UFEU-a sankcionira jednu povredu prava Unije (neispunjenje obveze priopćavanja), ne umanjuje, prema mojemu mišljenju, činjenicu da se obje odredbe odnose na povrede ukorijenjene u primarnom pravu Unije (vidjeti točku 33. ovog mišljenja).

53. U svakom slučaju, Komisijini prijedlozi u pogledu izricanja financijskih sankcija ni njezina metoda izračuna na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne obvezuju Sud[33]. Kako je Sud u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)[34] utvrdio u kontekstu članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je dužan, u svakom predmetu, s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti kao i na razinu navođenja i odvraćanja koja mu se čini potrebnom, odlučiti o prikladnim financijskim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije. Sud je dalje utvrdio, u kontekstu članka 260. stavka 2. UFEU-a, da Komisijini prijedlozi i smjernice iz njezinih komunikacija ne obvezuju Sud; oni samo čine korisnu referentnu točku te osiguravaju da je pokrenuti postupak transparentan, predvidljiv i dosljedan pravnoj sigurnosti[35].

54. Stoga se može smatrati da iz presude Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina)[36] proizlazi da sudsku praksu o članku 260. stavku 2. UFEU-a treba po analogiji primijeniti na članak 260. stavak 3. UFEU-a jer se financijskim sankcijama na temelju obiju odredbi nastoje postići isti ciljevi: izricanje novčane kazne posebno je prikladno za to da se državu članicu navede da što je prije moguće okonča povredu obveza koja bi se bez takve mjere nastavila, dok se nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više temelji na ocjeni učinaka koje neispunjenje obveza od strane dotične države članice ima na javne i privatne interese.

32 C-569/17, EU:C:2019:271, t. 73. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Poljska (C-320/13, neobjavljeno, EU:C:2014:2441, t. 146. do 160.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:322, t. 96.).

33 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, t. 74.).

34 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 78.) (gdje se po analogiji upućuje na presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 86. i navedena sudska praksa)).

35 U pogledu paušalnih iznosa, vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-279/11, neobjavljena, EU:C:2012:834, t. 77.). U pogledu novčanih kazni, također vidjeti presudu od 4. srpnja 2018., Komisija/Slovačka (C-626/16, EU:C:2018:525, t. 83.).

36 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 61.) (gdje se po analogiji upućuje na presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 81.)). Također vidjeti točku 42. ovog mišljenja.

55. Osim toga, Sud je u sudskoj praksi o članku 260. stavku 2. UFEU-a, počevši sa znamenitom presudom od 12. srpnja 2005. u predmetu Komisija/Francuska [37], utvrdio da može izreći i novčanu kaznu i paušalni iznos [38] te da može izreći financijsku sankciju koju Komisija nije predložila zbog toga što se „prikladnost izricanja financijske sankcije i odabir sankcije koja je najprikladnija za okolnosti slučaja može procijeniti samo s obzirom na utvrđenja Suda u presudi koja će se donijeti na temelju članka [260. stavka 2. UFEU-a] te da ta zadaća stoga spada izvan političke sfere" [39]. Stoga se postavlja pitanje je li sudska praksa Suda o članku 260. stavku 2. UFEU-a po analogiji primjenjiva na članak 260. stavak 3. UFEU-a u pogledu diskrecijske ovlasti Suda da naloži plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne ili financijske sankcije koju Komisija nije predložila.

56. U tom pogledu smatram, kako sam naveo u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Španjolska (članak 260. stavak 3. UFEU-a – hipotekarni kredit) [40], da Sud na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a može odrediti plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne ili financijske sankcije koju Komisija nije predložila, do gornje granice predviđene tom odredbom. Osobito, iz teksta članka 260. stavka 3. UFEU-a („ne premašuje iznos koji je odredila Komisija"), u kojem se govori o iznosu, a ne o odabiru financijske sankcije koja će se izreći, može se zaključiti da Sud ne može izreći financijsku sankciju u iznosu višem od onog koji je Komisija predložila. Međutim, smatram da taj tekst ne treba tumačiti na način da Sudu oduzima njegovu diskrecijsku ovlast određivanja prikladne financijske sankcije u svim situacijama. Stoga, ovisno o okolnostima, Sud može izreći financijsku sankciju koju Komisija nije predložila, ili i paušalni iznos i novčanu kaznu, u istom ili nižem iznosu od onog koji je „odredila Komisija", a koji ne mora biti ukupan iznos čije će se plaćanje u konačnici naložiti dotičnoj državi članici.

57. Osim toga, takvo je tumačenje u skladu s ciljevima članka 260. stavka 3. UFEU-a, u smislu da uzima u obzir svrhu postojanja različitih financijskih sankcija u Ugovorima. Kako je istaknuto u točki 42. ovog mišljenja, ako država članica svoju obvezu priopćavanja ispuni tijekom postupka te stoga prije nego što Sud ispita činjenice, novčana kazna ne može se izreći. Međutim, plaćanje paušalnog iznosa i dalje je moguće naložiti kako bi se reagiralo na utjecaj te povrede na javne i privatne interese te odvratilo od njezina ponovnog počinjenja. Doista, takva situacija objašnjava Komisijinu prilagođenu praksu prema kojoj općenito zahtijeva paušalni iznos i novčanu kaznu u predmetima pokrenutima na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a (vidjeti točku 26. ovog mišljenja), kako ova tužba ilustrira. Unatoč tomu, ako Komisija predloži samo jednu vrstu sankcije, diskrecijska ovlast Suda da izrekne drukčiju sankciju ili, po potrebi, naloži plaćanje i paušalnog iznosa i novčane kazne, uz primjenu gornje granice predviđene člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, osigurava da ta odredba ne izgubi koristan.

4. Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u ovom predmetu

58. S obzirom na sudsku praksu o članku 260. stavku 2. UFEU-a [41], nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i utvrđivanje visine tog iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a u svakom pojedinom slučaju temelje se na svim relevantnim čimbenicima koji se odnose na karakteristike utvrđene povrede i na ponašanje dotične države članice. Sud pri izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti odlučuje hoće li naložiti plaćanje paušalnog iznosa te, ako odluči to učiniti, određuje iznos koji je prikladan okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi. Neki od relevantnih čimbenika u tom pogledu su težina povrede, njezino trajanje i sposobnost plaćanja države članice o kojoj je riječ.

37 C-304/02, EU:C:2005:444

38 Vidjeti presude od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 80. do 86.), i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 112.).

39 Presuda od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444, t. 90.). Također vidjeti presudu od 18. srpnja 2007., Komisija/Njemačka (C-503/04, EU:C:2007:432, t. 22.).

40 C-569/17, EU:C:2019:271, t. 76. do 78.

41 Vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 113. i 114.).

59. Iz te sudske prakse također proizlazi da se paušalni iznos temelji na ocjeni posljedica koje neizvršenje obveza države članice o kojoj je riječ ima na javne i privatne interese, posebice kad je povreda dulje trajala [42]. Plaćanje paušalnog iznosa ne može se automatski naložiti, jer Sud ima široku diskrecijsku ovlast odlučiti je li potrebno izreći takvu sankciju [43].

60. S obzirom na to, treba istaknuti da Sud na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ima znatnu diskrecijsku ovlast naložiti plaćanje paušalnog iznosa, ako je to prikladno, na temelju okolnosti slučaja i ponašanja dotične države članice kako bi se reagiralo na učinke neispunjenja obveze priopćavanja koju ima država članica na javne i privatne interese. Činjenica da je Sud smatrao prikladnim naložiti plaćanje paušalnog iznosa u kontekstu članka 260. stavka 2. UFEU-a „posebice kad je povreda dulje trajala", kako je navedeno u točki 59. ovog mišljenja, ne znači da Sud plaćanje takvog iznosa ne može po potrebi naložiti u drugim situacijama, kako bi spriječio ponavljanje sličnih povreda prava Unije.

61. Nadalje, s obzirom na različite ciljeve koji se žele postići novčanim kaznama odnosno paušalnim iznosima (vidjeti točku 54. ovog mišljenja), jasno je da, dok se plaćanje novčane kazne, koja u biti služi kao sredstvo prisile u odnosu na tekuću povredu, nalaže samo ako povreda još traje, u pogledu nalaganja plaćanja paušalnog iznosa ne postoji zahtjev da se zauzme isti pristup [44]. Stoga, protivno tvrdnjama Francuske i Irske, činjenica da je država članica svoje obveze ispunila tijekom postupka ne lišava paušalni iznos njegove svrhe.

62. U ovom predmetu treba smatrati da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa prikladno kao mjera odvraćanja. Ukupan iznos koji je Komisija predložila (2 766 992,00 eura) može se smanjiti (na 2 011 919,60 eura) ako se primijene Komisijine ažurirane brojke [45] te možda još i više ako se određeni čimbenici uzmu u obzir. Posljedično, s obzirom na sve okolnosti ovog predmeta, predlažem da Sud Irskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa od 1 500 000 eura [46].

63. Kao prvo, kada je riječ o težini povrede, Sud je u presudi Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) [47], u kontekstu izricanja novčane kazne na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, utvrdio da obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji čine „bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu". Čini mi se da je to primjenjivo na ovaj predmet koji uključuje nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.

64. Osim toga, ako Sud uzme u obzir kriterije koje je Komisija donijela za izračunavanje paušalnog iznosa u ovom predmetu, Komisijina ocjena težine povrede ne čini se posljedicom nikakve pogreške, uzimajući u obzir važnost povrijeđenih odredbi prava Unije i učinke na javne i privatne interese. Treba istaknuti da je Direktiva 2015/849 ključan pravni instrument u sprečavanju korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma [48]. Smještena u kontekst

42 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-279/11, neobjavljena, EU:C:2012:834, t. 65.).

43 Vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 63.).

44 Vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 19., 20., 44., 45., 56. do 58.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka u predmetu Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:320, t. 80.).

45 Vidjeti Komunikaciju Komisije – Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede propisa (SL 2019., C 309, str. 1.). Minimalni paušalni iznos smanjuje se na 1 212 000 eura. U tom pogledu, izračun paušalnog iznosa, prema formuli spomenutoj u točki 30. ovog mišljenja, izgledao bi ovako: od 27. lipnja 2017. do 28. studenoga 2018.: 1039 × 7 × 0.47 × 519 = 1 774 102,89 eura; od 29. studenoga 2018. do 26. ožujka 2019.: 1039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 eura; i od 27. ožujka 2019. do 2. prosinca 2019.: 1039 × 1 × 0.47 × 251 = 122 570,83 eura. S obzirom na to, ukupan paušalni iznos koji Komisija traži iznosio bi tako 2 011 919,60 eura.

46 Valja istaknuti da iznos koji predlažem odgovara određenim paušalnim iznosima čije je plaćanje na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a naloženo zbog djelomičnog neprenošenja direktive. Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-374/11, neobjavljena, EU:C:2012:827, t. 52. i 53.) (2 milijuna eura). Usporediti taj iznos s onim čije je plaćanje naloženo u presudi od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 46. do 55.) (250 000 eura) (gdje je osobito istaknut ograničen utjecaj povrede).

47 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 85.)

48 Vidjeti Direktivu 2018/843, osobito njezinu uvodnu izjavu 1.; Direktivu 2015/849, osobito njezin članak 1. stavak 1. i uvodne izjave 1. do 3. i 64.

uspostave učinkovite i istinske sigurnosne unije [49], ta se direktiva nastavlja na prethodne direktive i međunarodne aktivnosti u tom području kako bi osnažila pravni okvir za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma u Uniji [50]. Slično utvrđenju Suda u pogledu ostalih direktiva o unutarnjem tržištu [51], može se smatrati da činjenica da Irska nije donijela ni priopćila mjere za prenošenje utječe na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta te da stoga ima određenu težinu [52].

65. Učinke na javne i privatne interese koje je imala činjenica da Irska nije prenijela Direktivu 2015/849 također je moguće smatrati značajnima, s obzirom na to da, kako je Komisija navela, ta činjenica predstavlja opasnost za integritet i funkcioniranje financijskog sustava Unije, tako što ga izlaže pranju novca i financiranju terorizma te utječe na ulagatelje i građane. To ilustrira, primjerice, Rezolucija Europskog parlamenta od 19. rujna 2019. o stanju provedbe zakonodavstva Unije o sprečavanju pranja novca [53], kojom je, među ostalim, pozdravljeno Komisijino pokretanje postupaka zbog povrede protiv država članica koje nisu prenijele Direktivu 2015/849 te su te države pozvane da to učine što je prije moguće.

66. U vezi s time, nije mi uvjerljiva tvrdnja Irske da je utjecaj na javne i privatne interese preuveličan jer postojeće mjere u području o kojem je riječ osiguravaju djelomično prenošenje Direktive 2015/849 i time omogućuju načelno ostvarenje ciljeva te direktive. Sud je odbijao slične argumente zbog toga što te mjere nisu ispunjavale zahtjeve dotične direktive; u suprotnom ne bi utvrdio da je država članica povrijedila svoju obvezu prenošenja [54]. Osim toga, činjenica da je Irska izabrala Direktivu 2015/849 prenijeti primarnim zakonodavstvom (vidjeti točku 32. ovog mišljenja) ne čini mi se olakotnom okolnosti jer se država članica ne može braniti pozivanjem na prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije [55].

67. Također treba istaknuti da je Sud na temelju članka 258. UFEU-a već osudio Irsku zbog toga što nije pravovremeno prenijela prethodne direktive o sprečavanju pranja novca [56].

68. Unatoč tomu, postoje određene olakotne okolnosti koje treba razmotriti u ovom predmetu. Osobito, kako je Komisija navela, prilikom određivanja težine povrede obveze priopćavanja u obzir treba uzeti opseg prenošenja [57]. U tom pogledu treba naglasiti da se ovaj predmet odnosi na djelomično, a ne potpuno nepriopćavanje mjera za prenošenje. Direktivom 2018/843 produljen je rok za uspostavu središnjih registara za informacije o stvarnom vlasništvu iz članaka 30. i 31. Direktive 2015/849, mada u pogledu ostalih obveza iz te direktive rok za prenošenje nije promijenjen (vidjeti točku 7. ovog mišljenja). Ne vidim zašto to produljenje ne bi trebalo smatrati olakotnom okolnosti, kako je navela Komisija. Također, Irska je dokazala da je u dobroj vjeri surađivala s Komisijom tijekom postupka, primjerice, neprestano je obavještavajući (vidjeti točku 32. ovog mišljenja) [58].

69. Kao drugo, kada je riječ o trajanju povrede, Komisija smatra da ga treba računati od datuma isteka roka za prenošenje Direktive 2015/849, dok Irska ima drukčije stajalište.

49 Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, Dvadeseto izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije, COM(2019)552 *final*, 30. listopada 2019., str. 10. do 12.

50 Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Prema boljoj provedbi EU-ova okvira za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma, COM(2019)360 *final*, 24. srpnja 2019.

51 Vidjeti bilješku 27 ovog mišljenja.

52 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 49.).

53 Osobito vidjeti uvodne izjave A, B, G i točku 1.

54 Vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 51.). Čini se da Sud u presudi od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 73.) nije pridao nikakvu pozornost sličnom argumentu koji je Belgija iznijela.

55 Vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 89.).

56 Vidjeti presudu od 19. svibnja 2009., Komisija/Irska (C-532/08, neobjavljena, EU:C:2009:327) (u pogledu Direktive 2005/60), i od 1. listopada 2009., Komisija/Irska (C-549/08, neobjavljena, EU:C:2009:604) (u pogledu Direktive 2006/70).

57 Vidjeti Komunikaciju iz 2011., t. 25., i Komunikaciju iz 2017., str. 15. U tom pogledu, vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 84.).

58 Vidjeti presudu od 17. listopada 2013., Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, t. 60.).

70. Treba istaknuti da Sud u sudskoj praksi o paušalnim iznosima na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a trajanje povrede računa od datuma donošenja svoje prve presude na temelju članka 258. UFEU-a do datuma na koji je dotična država članica ispunila svoje obveze ili, ako nije to učinila, do datuma na koji Sud razmatra činjenice u drugom postupku [59]. Posljedično, ovaj predmet skreće pozornost na dva glavna aspekta u svrhu izračunavanja paušalnih iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a.

71. Kao prvo, što se tiče završetka povrede, u ovom je predmetu sporno kada se može smatrati da je Irska ispunila svoje obveze. Nisu mi uvjerljive tvrdnje koje je Irska iznijela pred Sudom, a prema kojima je ona svoje obveze ispunila mjerama za prenošenje koje je priopćila 29. studenoga 2018.

72. Osobito, očito je da je, unatoč tim mjerama, bilo nedostataka u pogledu određenih odredbi Direktive 2015/849. Primjerice, Irska je u svojem odgovoru na repliku navela da je rok za prenošenje članka 30. stavka 1. drugog podstavka, članka 30. stavaka 2. i 7. te članka 31. stavaka 1., 2., 3. i 7. te direktive produljen Direktivom 2018/843, ali da je u svakom slučaju donosila instrumente za prenošenje elemenata tih odredbi koje je Komisija utvrdila, koji su priopćeni 30. siječnja 2019. i 27. ožujka 2019. Međutim, kako je Komisija navela, to produljenje nije obuhvaćalo sve obveze iz članaka 30. i 31. Direktive 2015/849 (vidjeti točke 7. i 23. ovog mišljenja). Štoviše, Irska je u svojem odgovoru na repliku istaknula da se može uvesti odredba u vezi s obvezama iz članka 47. stavka 2. Direktive 2015/849 te da članak 48. stavci 5. do 8. te direktive ne zahtijevaju da se u nacionalnom pravu propišu posebne obveze. Dakle, kako je Komisija navela na raspravi (vidjeti točke 21. i 23. ovog mišljenja), Irska nije donijela mjere za prenošenje u vezi s određenim obvezama propisanim u tim odredbama do priopćavanja takvih mjera 22. studenoga 2019. i 3. prosinca 2019. Shodno tomu, iako je mjerama koje su priopćene 29. studenoga 2018. osiguran prijenos značajnog dijela Direktive 2015/849, Komisija je utvrdila da je Irska svoje obveze ispunila 3. prosinca 2019.

73. Kao drugo, kada je riječ o početku povrede, čini mi se, kako sam predložio u svojem mišljenju u točkama 74. i 75. predmeta Komisija/Rumunjska (C-549/18), da se u pogledu paušalnih iznosa treba voditi datumom isteka roka za prenošenje koji je predviđen u direktivi u pitanju, jer je sukladniji cilju članka 260. stavka 3. UFEU-a, koji je djelomice što više potaknuti države članice na prenošenje direktive u roku [60]. Nasuprot tomu, ako je, primjerice, tek nakon datuma određenog u obrazloženom mišljenju moguće nalaganje plaćanja paušalnog iznosa na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, to bi stvorilo opasnost od toga da rok za prenošenje predviđen u direktivi ne bi imao nikakav trenutan učinak sve dok Komisija ne poduzme mjere protiv države članice. Također treba naglasiti da se plaćanje paušalnih iznosa, za razliku od novčanih kazni, koje služe kao sredstvo da se državu članicu prisili na okončanje povrede u nekom trenutku u budućnosti, određuje kao sankcija za prošlo ponašanje te služi tomu da se osigura da se državi članici ne isplati čekati početak postupka prije nego što poduzme mjere za ispravljanje povrede [61], do čega doista može doći ako bi se rabio datum iz obrazloženog mišljenja.

74. Stoga se čini da je pristup koji predlažem primjenjiviji na paušalne iznose nego na novčane kazne, u pogledu kojih je Sud, za potrebe izračunavanja trajanja povrede u predmetu Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) [62], uzeo u obzir datum isteka roka za prenošenje utvrđen u dotičnoj direktivi. Treba dodati da je, za razliku od onog što tvrdi Irska, neupitno da je izricanje financijskih sankcija, uključujući nalaganje plaćanja paušalnih iznosa, bilo moguće u vrijeme isteka roka za prenošenje utvrđenog u Direktivi 2015/849 (26. lipnja 2017.), s obzirom na to da su

59 Vidjeti presude od 25. lipnja 2013., Komisija/Češka Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, t. 46.), i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (vjetroelektrana Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 122.).

60 Vidjeti presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.).

61 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Komisija/Italija (C-119/04, EU:C:2006:65, t. 46.). Također vidjeti točku 54. ovog mišljenja.

62 Presuda od 8. srpnja 2019. (C-543/17, EU:C:2019:573, t. 88.)

članak 260. stavak 3. UFEU-a i komunikacije Komisije bili očito primjenjivi [63]. U svakom slučaju, ako se Sud ne bude slagao s mojim prijedlogom, vrijeme koje protekne od datuma isteka roka za prenošenje utvrđenog u direktivi u pitanju može se smatrati dijelom ocjenjivanja težine povrede, kako je učinjeno u sudskoj praksi o članku 260. stavku 2. UFEU-a [64].

75. Uzimajući u obzir vrijeme koje je proteklo od datuma isteka roka za prenošenje predviđenog u Direktivi 2015/849 (26. lipnja 2017.) do datuma na koji je Irska ispunila svoje obveze (3. prosinca 2019.), povreda je u ovom slučaju trajala oko dvije i pol godine (30 mjeseci), što se može smatrati veoma dugačkim razdobljem [65]. Trebao bih istaknuti da se nije smatralo da obveza države članice da donese mjere potrebne za prenošenje direktive sama po sebi podrazumijeva posebne poteškoće [66]. Stoga, smatram da činjenica da je Irska, kako navodi, postavila kao prioritet napredak u donošenju mjera za prenošenje u zakonodavnom procesu te da se nastojala držati okvirnog rasporeda koji je Komisiji dostavila prije pokretanja postupka (vidjeti točku 32. ovog mišljenja) ne opravdava niti umanjuje trajanje povrede. Unatoč tomu, mora se voditi računa o tome da je mjerama koje su, iako sa zakašnjenjem, priopćene 29. studenoga 2018. (to jest 17 mjeseci nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u Direktivi 2015/849 (26. lipnja 2017.)) osiguran dalekosežan prijenos Direktive 2015/849, kojim, kako je Komisija navela, samo četiri odredbe te direktive nisu obuhvaćene, te da su mjere za prenošenje svih odredbi te direktive priopćene najkasnije 3. prosinca 2019. (vidjeti točke 17., 21., 71. i 72. ovog mišljenja) [67].

76. Naposljetku, Irska Sudu nije podnijela nikakve dokaze u pogledu svoje sposobnosti plaćanja.

77. Stoga, s obzirom na sve okolnosti ovog predmeta, predlažem da Sud Irskoj naloži plaćanje paušalnog iznosa od 1 500 000 eura.

VI. Troškovi

78. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela takav zahtjev te da Irska nije uspjela u postupku, Irskoj treba naložiti snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Estoniji i Francuskoj treba naložiti snošenje vlastitih troškova.

VII. Zaključak

79. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud:

1. utvrdi da Irska, time što do 26. lipnja 2017. nije donijela sve mjere potrebne za prenošenje Direktive 2015/849 ili, u svakom slučaju, time što Komisiji nije priopćila te mjere, nije ispunila svoje obveze iz članka 67. stavka 1. te direktive;

2. naloži Irskoj plaćanje paušalnog iznosa od 1 500 000 eura;

3. naloži Irskoj snošenje troškova; i

63 Vidjeti bilješke 8., 9. i 27. ovog mišljenja.

64 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Komisija/Irska (C-374/11, neobjavljena, EU:C:2012:827, t. 38. i 52.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Komisija/Grčka (C-197/98, EU:C:1999:597, t. 43.).

65 Vidjeti presude od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, t. 57. i 58.) (27 mjeseci), i od 13. srpnja 2017., Komisija/Španjolska (C-388/16, neobjavljena, EU:C:2017:548, t. 40.) (29 mjeseci).

66 Vidjeti presudu od 31. ožujka 2011., Komisija/Grčka (C-407/09, EU:C:2011:196, t. 33.).

67 Vidjeti presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska (C-121/07, EU:C:2008:695, t. 85.).

4. naloži Estoniji i Francuskoj snošenje vlastitih troškova.