Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 5. marca 2020 [1]

Vec C-550/18

Európska komisia
proti

Írsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica (EÚ) 2015/849 – Predchádzanie praniu špinavých peňazí – Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Neoznámenie opatrení na prebratie smernice prijatej na základe legislatívneho postupu – Finančné sankcie – Paušálna pokuta“

I. Úvod

1. V prejednávanej veci Európska komisia podala žalobu pre nesplnenie povinnosti proti Írsku na základe článku 258 ZFEÚ za to, že do 26. júna 2017 neprijalo opatrenia potrebné na prebratie smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES, [2] alebo že v každom prípade neoznámilo tieto opatrenia Komisii.

2. Okrem toho Komisia na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ navrhuje, aby Súdny dvor uložil Írsku paušálnu pokutu, ktorá bola nakoniec stanovená na 2 766 992 eur, za porušenie povinnosti oznámiť opatrenia prijaté na prebratie smernice 2015/849. Pôvodne navrhovala aj uloženie denného penále vo výške 17 190,60 eura, tento návrh však v priebehu konania vzala späť.

3. V dôsledku toho má Súdny dvor v prejednávanej veci príležitosť rozvinúť svoju judikatúru týkajúcu sa uplatňovania článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorá vyplýva zo zásadného rozsudku z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete). [3] Článok 260 ods. 3 ZFEÚ je významným nástrojom, ktorý bol zavedený Lisabonskou zmluvou a vďaka ktorému môže Komisia podať na Súdnom dvore žalobu pre nesplnenie povinnosti na základe článku 258 ZFEÚ s odôvodnením, že členský štát „porušil svoju povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom“, a zároveň požiadať Súdny dvor o uloženie finančných sankcií tomuto členskému štátu.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Ú. v. EÚ L 141, 2015, s. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Už predtým sa niekoľko vecí týkalo článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ale žaloby boli vzaté späť, skôr než Súdny dvor vydal rozsudok. V dvoch prípadoch boli vydané návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, neuverejnené, EU:C:2014:2441), a moje návrhy vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Hypotekárny úver) (C-569/17, EU:C:2019:271), ktorými sa budem zaoberať v nižšie uvedenej analýze.

4. Túto vec Súdny dvor prejednáva súbežne s vecou Komisia/Rumunsko (C-549/18), v ktorej dnes prednesiem návrhy. Obe veci vyvolávajú dve kľúčové otázky: po prvé, či Komisia musí uviesť dôvody svojho rozhodnutia uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ a po druhé, ako sa má posudzovať paušálna pokuta v zmysle tohto ustanovenia. Vďaka podobnosti problematiky týchto vecí sa preto v niektorých bodoch môžem odvolávať na tvrdenia uvedené v návrhoch, ktoré som predniesol v tejto paralelnej veci, aby som sa neopakoval. Táto vec vyvoláva aj osobitné otázky, ktoré sa týkajú toho, či opatrenia oznámené v priebehu konania predstavujú splnenie povinností na účely článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

5. V týchto návrhoch som dospel k záveru, že Írsko si nesplnilo povinnosti vyplývajúce z článku 258 ZFEÚ, a navrhnem, aby mu Súdny dvor uložil paušálnu pokutu v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

II. Právny rámec

6. Článok 67 ods. 1 smernice 2015/849 stanovuje:

„Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 26. júna 2017. Komisii bezodkladne oznámia znenie uvedených opatrení.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o tomto odkaze upravia členské štáty.“

7. Na základe článku 1 bodu 42 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ,[4] bol článok 67 ods. 1 smernice 2015/849 nahradený týmto znením:

„1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 26. júna 2017.

Členské štáty uplatňujú článok 12 ods. 3 od 10. júla 2020.

Členské štáty zriadia registre uvedené v článku 30 do 10. januára 2020 a registre uvedené v článku 31 do 10. marca 2020 a centralizované automatizované mechanizmy uvedené v článku 32a do 10. septembra 2020.

…

Členské štáty bezodkladne oznámia Komisii znenie opatrení uvedených v tomto odseku.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravia členské štáty.“

III. Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

8. Keďže Írsko Komisii v stanovenej lehote do 26. júna 2017 oznámilo iba jedno opatrenie na prebratie, ktoré zabezpečovalo prebratie článku 30 ods. 1 prvého pododseku smernice 2015/849, poslala mu 18. júla 2017 výzvu, v ktorej ho žiadala o oznámenie opatrení potrebných na prebratie smernice do dvoch mesiacov od doručenia výzvy.

4 Ú. v. EÚ L 156, 2018, s. 43.

9. Írsko vo svojej odpovedi z 13. septembra 2017 informovalo Komisiu o pokroku v oblasti opatrení na prebratie smernice 2015/849.

10. V odôvodnenom stanovisku z 8. marca 2018 Komisia uviedla, že Írsko jej ešte stále neoznámilo ďalšie opatrenia na prebratie smernice 2015/849, a požiadala ho, nech to urobí v lehote dvoch mesiacov od doručenia odôvodneného stanoviska.

11. Írsko vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko, ktorou bol list zo 4. mája 2018, informovalo Komisiu o ďalšom pokroku v oblasti opatrení na prebratie smernice 2015/849.

12. Keďže Komisia zastávala názor, že Írsko stále neprijalo ďalšie opatrenia na prebratie smernice 2015/849 alebo také opatrenia neoznámilo, 19. júla 2018 sa rozhodla podať žalobu pre nesplnenie povinnosti na Súdnom dvore.

13. Návrhom z 27. augusta 2018 podala Komisia na základe článku 258 a článku 260 ods. 3 ZFEÚ prejednávanú žalobu, ktorou sa domáha, aby Súdny dvor:

– po prvé určil, že Írsko si tým, že do 26. júna 2017 neprijalo všetky opatrenia potrebné na prebratie smernice 2015/849 alebo v každom prípade tieto opatrenia neoznámilo, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 ods. 1 tejto smernice,

– po druhé uložil Írsku penále vo výške 17 190,60 eura za nesplnenie povinnosti oznámiť opatrenia na prebratie smernice 2015/849 s účinnosťou odo dňa vydania rozsudku Súdneho dvora,

– po tretie uložil Írsku paušálnu pokutu vo výške násobku dennej sumy 4 701,20 eura a počtu dní trvania porušenia, aspoň vo výške najnižšej paušálnej pokuty 1 685 000 eur, a

– po štvrté zaviazal Írsko na náhradu trov konania.

14. Írsko vo vyjadrení k žalobe, ktoré podalo 14. novembra 2018, navrhuje, aby Súdny dvor:

– po prvé zamietol žalobu a

– po druhé zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

15. Komisia v replike podanej 18. januára 2019 uviedla, že bez ohľadu na opatrenia na prebratie oznámené 29. novembra 2018 je nevyhnutné prijať ďalšie opatrenia, aby sa zabezpečilo úplné prebratie smernice 2015/849, pokiaľ ide o 11 jej ustanovení.[5] Komisia v dôsledku toho síce trvala na svojom žalobnom návrhu, znížila však na 7 358,40 eura sumu požadovaného denného penále a navrhla, aby Súdny dvor uložil paušálnu pokutu vo výške 2 439 922,80 eura plus 2 014,80 eura za každý deň neoznámenia opatrení na prebratie od 29. novembra 2018.

16. Írsko v duplike podanej 4. marca 2019 tvrdilo, že si splnilo povinnosť prebrať smernicu 2015/849 prostredníctvom opatrení oznámených 29. novembra 2018, a zároveň uviedlo, že podniklo ďalšie kroky na rozptýlenie obáv, ktoré Komisia vyjadrila v replike.

17. Listom z 27. novembra 2019 Komisia oznámila Súdnemu dvoru, že bez ohľadu na vysvetlenia uvedené v duplike a ďalšie opatrenia na prebratie smernice, ktoré boli oznámené 30. januára 2019 v súvislosti s článkom 31 ods. 1, 2, 3 a 7 smernice 2015/849, a 27. marca 2019 v súvislosti s článkom 30 ods. 1 druhým pododsekom a článkom 30 ods. 2 a 7 smernice, je nevyhnutné prijať

5 Komisia vo svojej replike uviedla medzery v prebratí smernice, ktoré sa týkajú týchto ustanovení smernice 2015/849: i) článok 30 ods. 1 druhý pododsek, ii) článok 30 ods. 2, iii) článok 30 ods. 7, iv) článok 31 ods. 1 a 2, v) článok 31 ods. 3, vi) článok 31 ods. 7, vii) článok 47 ods. 2, viii) článok 47 ods. 3, ix) článok 48 ods. 5 až 9, x) článok 61 ods. 3 a xi) článok 62 ods. 2.

ďalšie opatrenia na prebratie článku 47 ods. 2 a článku 48 ods. 5 až 8 smernice 2015/849. Komisia teda síce trvala na žalobnom návrhu, znížila však na 2 452,80 eura sumu požadovaného denného penále a navrhla, aby Súdny dvor uložil paušálnu pokutu vo výške 2 598 420,40 eura plus 671,60 eura za každý deň neoznámenia opatrení na prebratie od 27. marca 2019.

18. Listom zo 6. decembra 2019 Írsko informovalo Súdny dvor, že Komisii 22. novembra 2019 a 3. decembra 2019 poskytlo aktualizované tabuľky zhody, pričom prvá z nich nebola zohľadnená v liste Komisie z 27. novembra 2019.

19. Rozhodnutiami z 11. a 12. februára 2019 bol Estónsku a Francúzsku umožnený vstup do konania ako vedľajších účastníkov na podporu návrhov Írska. Komisia a Írsko 24. mája 2019 a 5. júna 2019 predložili svoje pripomienky k vyjadreniam vedľajších účastníkov konania, ktoré podalo Estónsko a Francúzsko.

20. Dňa 10. decembra 2019 sa uskutočnilo pojednávanie, na ktorom bola vypočutá Komisia, Estónsko a Írsko.

21. Komisia na pojednávaní uviedla, že vzhľadom na opatrenia na prebratie oznámené 22. novembra 2019 v súvislosti s článkom 48 ods. 5 až 8 smernice 2015/849 a opatrenia oznámené 3. decembra 2019 v súvislosti s článkom 47 ods. 2 smernice si Írsko splnilo svoje povinnosti. Komisia v dôsledku toho vzala svoju žalobu čiastočne späť v tom zmysle, že už nepožadovala uloženie denného penále. Komisia považovala 3. december 2019 za deň, keď si Írsko splnilo povinnosti, a navrhovanú paušálnu pokutu stanovila na 2 766 992 eur.

IV. Zhrnutie tvrdení účastníkov konania

A. Nesplnenie povinností vyplývajúcich z článku 258 ZFEÚ

22. Komisia tvrdí, že Írsko tým, že jej oznámilo iba jedno opatrenie, ktorým bola prebratá jedna časť článku 30 ods. 1 smernice 2015/849, neprijalo v lehote do 26. júna 2017 stanovenej v článku 67 smernice 2015/849 všetky potrebné opatrenia na prebratie smernice alebo jej tieto opatrenia neoznámilo. Rovnako spochybňuje, že by vnútroštátne opatrenia, ktorými bola prebratá predchádzajúca smernica o predchádzaní praniu špinavých peňazí,[6] zabezpečovali prebratie smernice 2015/849, lebo uvedená smernica zavádza významné zmeny. Írsko ani jedno z týchto opatrení neoznámilo v rámci preberania smernice 2015/849. Írsko nepredložilo ani tabuľku zhody podľa odôvodnenia 67 smernice, ktorá by vysvetľovala vzťah medzi ustanoveniami smernice a zodpovedajúcimi ustanoveniami vnútroštátnych opatrení.

23. Komisia tvrdí, že vzhľadom na opatrenia na prebratie oznámené 29. novembra 2018 Írsko prebralo smernicu 2015/849 vo veľkej miere, určité medzery však pretrvávali. Poukazuje na to, že predĺženie lehoty na prebratie v smernici 2018/843 sa týka výlučne povinnosti vytvoriť centrálne registre, ktorá je upravená v článkoch 30 a 31 smernice 2015/849, a nie ďalších povinností stanovených v smernici vrátane uvedených článkov. Ako zdôraznila na pojednávaní, Írsko bolo povinné prijať opatrenia na prebratie, aby vyriešilo nedostatky v súvislosti s článkom 47 ods. 2 a s článkom 48 ods. 5 až 8 smernice 2015/849,[7] a teda si prostredníctvom oznámených opatrení splnilo svoje povinnosti najneskôr 3. decembra 2019.

6 Konkrétne smernica 2005/60; pozri bod 1 vyššie.

7 Komisia odkazuje na rozsudky z 28. apríla 2005, Komisia/Taliansko (C-410/03, EU:C:2005:258, bod 39), a zo 14. januára 2010, Komisia/Česká republika (C-343/08, EU:C:2010:14, bod 39).

24. Írsko tvrdí, že prebratie smernice 2015/849 si vyžadovalo prijatie právnych predpisov, ktoré malo byť ukončené v novembri 2018. Pustilo sa do dlhšieho postupu preberania s cieľom zabezpečiť účinnosť smernice a návrh zákona už bol v pokročilom štádiu, keď Komisia podala túto žalobu.

25. Írsko tvrdí, že smernica 2015/849 s určitými úpravami do veľkej miery preberá ustanovenia predchádzajúcej smernice o praní špinavých peňazí, a teda opatrenia na prebratie uvedenej smernice zabezpečujú čiastočné prebratie smernice 2015/849. Ako zdôraznilo na pojednávaní, svoje povinnosti si splnilo prostredníctvom opatrení na prebratie oznámených 29. novembra 2018. Spochybňuje údajné medzery v prebratí, ktoré konštatovala Komisia, tieto medzery sú v každom prípade okrajové a Írsko vynaložilo úsilie na to, aby rozptýlilo obavy Komisie.

B. Uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ

26. Komisia na základe svojho oznámenia o vykonávaní článku 260 ods. 3 ZFEÚ[8] tvrdí, že skutočnosť, že Írsko si nesplnilo povinnosť oznámiť opatrenia na prebratie v zmysle článku 67 smernice 2015/849, patrí do pôsobnosti článku 260 ods. 3 ZFEÚ. Ako je uvedené v následnom oznámení,[9] jej prispôsobený postup, v rámci ktorého vo všeobecnosti požaduje paušálnu pokutu a penále, sa uplatní v prejednávanej veci.

27. Komisia tvrdí, že článok 260 ods. 3 ZFEÚ jej priznáva širokú právomoc voľnej úvahy, ktorá je obdobná ako voľná úvaha pri rozhodovaní o začatí konania na základe článku 258 ZFEÚ,[10] a preto nemusí uviesť konkrétne dôvody, pre ktoré sa rozhodla uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ. Ďalej spochybňuje, že by jej návrh peňažných sankcií v prejednávanej veci bol neprimeraný, a na pojednávaní zdôraznila, že primeranosť sa zohľadňuje po prvé pri určovaní prahovej hodnoty na požadovanie peňažných sankcií ako všeobecného pravidla a po druhé pri individuálnom posudzovaní závažnosti porušenia v jednotlivých prípadoch.

28. Čo sa týka určenia finančných sankcií, Komisia tvrdí, že spôsob výpočtu finančných sankcií na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ by mal byť rovnaký ako v prípade článku 260 ods. 2 ZFEÚ.[11] Na základe toho Komisia navrhuje uloženie paušálnej pokuty vo výške 2 766 992 eur s účinnosťou ku dňu vydania rozsudku Súdneho dvora. Táto suma je násobkom dennej sumy a počtu dní trvania porušenia,[12] pričom ide o obdobie odo dňa uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v smernici 2015/849 (27. júl 2017) do dňa, ktorý predchádzal ukončeniu porušenia (2. december 2019), keďže Írsko si splnilo povinnosti 3. decembra 2019.[13] Komisia poukazuje na to, že trvanie porušenia by sa malo počítať odo dňa uplynutia lehoty na prebratie, lebo v ten deň dochádza k neoznámeniu opatrení na prebratie zo strany členského štátu,[14] a Írsko bolo s jej prístupom náležite oboznámené.

8 Oznámenie Komisie – Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ (Ú. v. EÚ C 12, 2011, s. 1; ďalej len „oznámenie z roku 2011“), najmä body 7, 19 a 21. Ako je uvedené v bode 31 oznámenia, Komisia bude uplatňovať článok 260 ods. 3 ZFEÚ najmä na konania podľa článku 258 ZFEÚ, ktoré sa začali po uverejnení tohto oznámenia (15. január 2011).

9 Oznámenie Komisie – Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva (Ú. v. EÚ C 18, 2017, s. 10; ďalej len „oznámenie z roku 2017“), najmä s. 15 – 16. Ako je v ňom uvedené, Komisia uplatňuje svoj prispôsobený postup na konania pre porušenie povinnosti, v ktorých bolo rozhodnutie o zaslaní výzvy prijaté po uverejnení tohto oznámenia (19. január 2017).

10 Oznámenie z roku 2011, najmä body 16 a 17.

11 Oznámenie z roku 2011, najmä body 23 a 28; oznámenie z roku 2017, s. 15.

12 Oznámenie z roku 2011, bod 28 [ktorý odkazuje na oznámenie Komisie – Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES (Ú. v. EÚ C 126, 2007, s. 15; ďalej len „oznámenie z roku 2005“), body 19 až 24].

13 Pozri bod 21 vyššie. Komisia navrhla aj uloženie denného penále, tento návrh však vzala späť. Týmto výpočtom sa preto ďalej nebudem zaoberať.

14 Komisia sa odvoláva najmä na rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 88).

29. Konkrétne Komisia pri výpočte dennej sumy paušálnej pokuty, ktorá je výsledkom súčinu základného paušálu, koeficientu závažnosti a faktora „n“,[15] navrhuje pre závažnosť porušenia koeficient 7 na stupnici od 1 do 20. Vychádza pritom z ustálených parametrov, ktoré sa týkajú po prvé významu smernice 2015/849 ako kľúčového nástroja na zabezpečenie účinnej ochrany európskeho finančného trhu pred hrozbami spojenými s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu a po druhé účinkov, ktoré má na verejné a súkromné záujmy skutočnosť, že Írsko smernicu neprebralo, a jej vplyv na európsky finančný trh, investorov a občanov. Komisia považuje oznámenie opatrení na prebratie článku 30 ods. 1 prvého pododseku smernice 2015/849 zo strany Írska a predĺženie lehoty na prebratie určenej v smernici 2018/843 na vytvorenie centrálnych registrov podľa článkov 30 a 31 smernice 2015/849 za poľahčujúce okolnosti, spochybňuje však ďalšie faktory, na ktoré sa Írsko odvoláva.

30. Navyše ako Komisia uviedla v liste z 27. novembra 2019 a na pojednávaní, s prihliadnutím na to, že Írsko oznámilo ďalšie opatrenia na prebratie, znížila koeficient závažnosti na 2 od 29. novembra 2018 a na 1 od 27. marca 2019. Komisia preto počíta paušálnu pokutu požadovanú za jednotlivé obdobia podľa nasledujúceho vzorca:

základný paušál × koeficient závažnosti × faktor „n“ × počet dní

Paušálna pokuta bola preto od 27. júna 2017 do 28. novembra 2018 vypočítaná takto: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 eura; od 29. novembra 2018 do 26. marca 2019: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 eura, a od 27. marca 2019 do 2. decembra 2019: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 eura. Na tento účel celková výška paušálnej pokuty požadovanej Komisiou dosahuje 2 766 992 eur.

31. Írsko s podporou Estónska a Francúzska tvrdí, že keďže írske právo zabezpečuje čiastočné prebratie smernice 2015/849, článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa neuplatní. Okrem toho peňažné sankcie požadované Komisiou nie sú v súlade so zásadou proporcionality ani s povinnosťou lojálnej spolupráce. Prístup Komisie spočívajúci v systematickom vyžadovaní sankcií je nesprávny, lebo Komisia musí preskúmať okolnosti každej veci, aby podložila svoje rozhodnutie uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ. Keďže prebratie je teraz úplné, nie je pravdepodobné, že uloženie paušálnej pokuty by malo odstrašujúci účinok, a členské štáty môže podnietiť k zhoršeniu kvality opatrení na prebratie.

32. Pokiaľ ide o určenie finančných sankcií, Írsko s podporou Francúzska tvrdí, že spôsob výpočtu sankcií v zmysle článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ by nemal byť rovnaký, a pokiaľ dôjde k dosiahnutiu súladu do vydania rozsudku Súdneho dvora, paušálna pokuta nie je potrebná. Subsidiárne by mala byť paušálna pokuta znížená. Predovšetkým je neprimerané použiť na určenie trvania porušenia deň uplynutia lehoty na prebratie, lebo Írsko sa nedomnievalo, že na situáciu sa zároveň vzťahuje článok 260 ods. 3 ZFEÚ. Aj koeficient závažnosti je neprimeraný vzhľadom na opatrenia oznámené 29. novembra 2018. Írsko tvrdí, že by bolo možné zohľadniť určité poľahčujúce okolnosti nad rámec tých, ktoré navrhla Komisia, okrem iného skutočnosť, že opatrenia na prebratie boli prijaté pred vydaním rozsudku Súdneho dvora, že na prebratie boli použité predpisy primárneho vnútroštátneho práva a že pre Írsko bol pokrok v oblasti opatrení na prebratie prioritou počas celého legislatívneho procesu, neustále Komisiu informovalo a dodržiavalo orientačný časový harmonogram, ktorý poskytlo Komisii pred začiatkom konania.

15 Pozri oznámenie z roku 2005, najmä bod 24. Komisia vychádza z údajov uvedených v oznámení Komisie – Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti [C(2017)8720 final] (Ú. v. EÚ C 431, 2017, s. 3).

V. Analýza

A. Nesplnenie povinností v zmysle článku 258 ZFEÚ

33. Treba pripomenúť, že v konaniach podľa článku 258 ZFEÚ oznámenie, ktoré musia členské štáty vykonať v súlade so zásadou lojálnej spolupráce uvedenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ, musí obsahovať dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o obsah vnútroštátnych noriem, ktoré preberajú smernicu. Toto oznámenie, ktoré môže byť sprevádzané tabuľkou zhody, tak musí jednoznačne označovať tie zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, o ktorých sa členský štát domnieva, že si nimi splnil jednotlivé povinnosti, ktoré mu ukladá táto smernica. Nesplnenie tejto povinnosti členským štátom, či už ide o úplnú alebo o čiastočnú absenciu informácie, alebo o nedostatočne jasnú a presnú informáciu, môže samo osebe odôvodniť začatie konania podľa článku 258 ZFEÚ. [16]

34. Súdny dvor najmä konštatoval, že hoci prebratie smernice môže byť zabezpečené vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré už sú účinné, členský štát nie je zbavený formálnej povinnosti oznámiť ich Komisii ani v prípade, že tieto predpisy už oznámil v súvislosti s preberaním predchádzajúcich smerníc. [17] Navyše ak smernica stanovuje, že opatrenia na jej prebratie musia obsahovať odkaz na smernicu alebo musí byť takýto odkaz uvedený pri ich úradnom uverejnení, je nevyhnutné prijať osobitné opatrenia na prebratie. [18]

35. Z ustálenej judikatúry ďalej vyplýva, že v konaní na základe článku 258 ZFEÚ sa to, či si členský štát nesplnil povinnosti, určuje vzhľadom na situáciu, ktorá v členskom štáte prevládala na konci lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a Súdny dvor nemôže brať do úvahy následné zmeny. [19]

36. V prejednávanej veci je nesporné, že Írsko neprijalo a neoznámilo všetky opatrenia potrebné na prebratie smernice 2015/849 do konca lehoty určenej v odôvodnenom stanovisku, konkrétne do 9. mája 2018. [20] Je totiž zrejmé, že okrem jedného opatrenia na prebratie boli opatrenia zabezpečujúce úplné prebratie smernice prijaté a oznámené po tomto dátume (pozri body 8, 15 až 17 a 21 vyššie), a teda nie je možné brať ich do úvahy.

37. Pokiaľ ide o opatrenia, ktoré boli v Írsku účinné v deň uplynutia lehoty na prebratie, t. j. 26. júna 2017, nepovažujem za presvedčivé tvrdenia, ktoré Írsko uviedlo v konaní na Súdnom dvore a podľa ktorých tieto opatrenia môžu byť zohľadnené pri posudzovaní nesplnenia povinností v prejednávanej veci. Predovšetkým vzhľadom na to, že podľa článku 67 ods. 1 smernice 2015/849 musia členské štáty zabezpečiť, aby ich opatrenia, ktorými túto smernicu preberú, obsahovali odkaz na smernicu alebo aby bol taký odkaz uvedený pri ich úradnom uverejnení (pozri body 6 a 7 vyššie), Írsko musí prijať osobitné opatrenia na prebratie. Írsko netvrdí, že opatrenia spĺňajú túto podmienku. Z informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, ďalej vyplýva, že Írsko predložilo tabuľku zhody, v ktorej je uvedený vzťah medzi ustanoveniami smernice 2015/849 a zodpovedajúcimi ustanoveniami vnútroštátnych opatrení v súlade s odôvodnením 67 smernice. V každom prípade Írsko nespochybňuje tvrdenie, že týmito opatreniami nebola smernica 2015/849 prebratá v plnom rozsahu.

38. Navrhujem preto, aby Súdny dvor rozhodol, že Írsko tým, že v určenej lehote neprijalo všetky opatrenia potrebné na prebratie smernice 2015/849 alebo ich v každom prípade neoznámilo, porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 ods. 1 smernice.

16 Pozri rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51).

17 Pozri rozsudok zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, EU:C:2009:457, body 108 a 109).

18 Pozri rozsudok z 15. apríla 2010, Komisia/Írsko (C-294/09, neuverejnený, EU:C:2010:200, bod 17).

19 Pozri rozsudok z 28. marca 2019, Komisia/Írsko (Systém na zber a úpravu odpadových vôd) (C-427/17, neuverejnený, EU:C:2019:269, bod 42).

20 V tomto prípade je referenčným dátumom deň, ktorý nasledoval dva mesiace po doručení odôvodneného stanoviska Írsku (pozri bod 10 vyššie), ktorým bol 9. marec 2018.

B. Uplatnenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ

39. Ústredné otázky tejto veci sa týkajú po prvé odôvodnenia rozhodnutia Komisie požadovať finančné sankcie na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ a po druhé primeranosti paušálnej pokuty, čo zas vyvoláva určité všeobecné otázky najmä v súvislosti so spôsobom výpočtu paušálnej pokuty a uplatniteľnosťou judikatúry, ktorá sa týka článku 260 ods. 2 ZFEÚ. Účastníci konania sa nezhodnú ani na tom, či sa v tejto veci uplatní článok 260 ods. 3 ZFEÚ, konkrétne či sa vzťahuje na to, ak členský štát čiastočne neoznámi opatrenia na prebratie.

40. Keďže rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)[21], má pre túto problematiku osobitný význam, je nevyhnutné po prvé uviesť niekoľko predbežných pripomienok, ktoré sa týkajú tohto rozsudku (časť 1), a následne preskúmať voľnú úvahu Komisie pri požadovaní finančných sankcií na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, posúdenie finančných sankcií v zmysle tohto ustanovenia a uloženie paušálnej pokuty v prejednávanej veci (časti 2, 3 a 4).

1. Rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)

41. Treba pamätať na to, že rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)[22], sa zaoberal hlavne vecnou pôsobnosťou článku 260 ods. 3 ZFEÚ a posúdením penále v zmysle tohto ustanovenia. Súdny dvor predovšetkým rozhodol, že výraz „povinnosť oznámiť opatrenie, ktorým transponoval smernicu“, uvedený v článku 260 ods. 3 ZFEÚ znamená, že „sú členské štáty povinné uviesť v prípade každého ustanovenia uvedenej smernice vnútroštátne ustanovenia alebo ustanovenia zabezpečujúce jej prebratie. Ak už k tomuto oznámeniu spolu s prípadným predložením tabuľky zhody došlo, prináleží Komisii, aby na účely uplatnenia návrhu na uloženie dotknutému členskému štátu peňažnej sankcie stanovenej v tomto ustanovení preukázala, že niektoré opatrenia na prebratie zjavne chýbajú alebo nepokrývajú celé územie dotknutého členského štátu“. [23]

42. Súdny dvor ďalej konštatoval, že uloženie penále na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ je odôvodnené, len ak porušenie pretrváva do posúdenia skutkových okolností Súdnym dvorom, a judikatúra týkajúca sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ sa musí uplatniť analogicky v prípade článku 260 ods. 3 ZFEÚ, keďže penále na základe oboch ustanovení sleduje ten istý cieľ. S prihliadnutím na svoju voľnú úvahu v tejto oblasti a na kritériá vyplývajúce z judikatúry týkajúcej sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ Súdny dvor uložil Belgicku denné penále vo výške 5 000 eur za to, že neprijalo a neoznámilo opatrenia na prebratie troch článkov dotknutej smernice v súvislosti s jedným zo svojich regiónov. [24]

43. Na základe toho treba uviesť, že Súdny dvor v rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete), vykladal vecnú pôsobnosť článku 260 ods. 3 ZFEÚ v tom zmysle, že sa vzťahuje na neoznámenie opatrenia zo strany členského štátu, ktoré predstavuje neúplné (čiastočné) prebratie dotknutej smernice. [25] Súdny dvor tiež použil rovnakú metódu na posudzovanie penále v zmysle článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ, pričom kládol dôraz na svoju voľnú úvahu a cieľ sledovaný takýmto penále. Vrátim sa k tomu neskôr vo svojej analýze (pozri body 53 a 54 nižšie).

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

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

23 Rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 59).

24 Pozri rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, najmä body 60, 61 a 80 až 89).

25 Rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Porovnaj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:322, najmä body 58 až 81) (návrh reštriktívneho prístupu), s návrhmi, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, neuverejnené, EU:C:2014:2441, body 114 až 145), a návrhmi, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Hypotekárny úver) (C-569/17, EU:C:2019:271, body 41 až 71) (návrh širšieho prístupu).

44. Z rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)[26], vyplýva, že nie je možné uznať tvrdenie Írska, ktoré je podporované Estónskom a Francúzskom a podľa ktorého sa článok 260 ods. 3 ZFEÚ neuplatní, lebo Írsko čiastočne prebralo smernicu 2015/849. Článok 260 ods. 3 ZFEÚ sa v tomto konaní uplatní,[27] lebo Komisia preukázala, že Írsko si v plnom rozsahu nesplnilo oznamovaciu povinnosť. Opatrenia na prebratie totiž jednoznačne chýbali, lebo Írsko oznámilo opatrenia, ktorými prebralo jediné ustanovenie smernice 2015/849, a predtým existujúce vnútroštátne opatrenia neboli postačujúce (pozri body 36 a 37 vyššie).

2. Voľná úvaha Komisie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

45. V prejednávanej veci Írsko s podporou Estónska a Francúzska v podstate tvrdí, že uloženie finančných sankcií nie je odôvodnené, lebo Komisia musí s prihliadnutím na osobitné okolnosti veci uviesť dôvody svojho rozhodnutia uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ.

46. Vzhľadom na tvrdenia, ktoré som uviedol v bodoch 43 až 49 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Rumunsko (C-549/18), s tým nesúhlasím.

47. Predovšetkým treba vychádzať z toho, že možnosť požadovať finančné sankcie, ktorú má Komisia na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ, je spojená s jej právomocou voľnej úvahy pri podávaní žaloby podľa článku 258 ZFEÚ, ktorú jej uznáva judikatúra.[28] Ako konštatoval Súdny dvor, Komisia „nie je povinná zdôvodňovať svoje rozhodnutie a takisto prípustnosť žaloby nebude závisieť od okolností, ktoré mali vplyv na jej rozhodovanie… Súdny dvor musí len preskúmať, či sa použitý postup v zásade môže uplatniť vo vzťahu k údajnému porušeniu“.[29] To isté by podľa môjho názoru malo platiť pre rozhodnutie Komisie uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ.

48. Tento názor ďalej podporuje znenie článku 260 ods. 3 ZFEÚ („môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť výšku paušálnej pokuty alebo penále“), na základe ktorého má Komisia právomoc voľnej úvahy pri rozhodovaní, či bude požadovať finančné sankcie podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ v konaní na základe článku 258 ZFEÚ, a nie je to jej povinnosť.[30] Z tohto znenia však nemožno vyvodiť záver, že Komisia musí odôvodniť svoje rozhodnutie uplatniť článok 260 ods. 3 ZFEÚ v prípadoch, keď jej z článku 258 ZFEÚ nevyplýva povinnosť urobiť to, keďže kontext článku 260 ods. 3 ZFEÚ zahŕňa postup podľa článku 258 ZFEÚ.[31]

49. V každom prípade ako uviedla Komisia (pozri bod 27 vyššie), jej rozhodnutie musí byť odôvodnené v rozsahu, v akom obsahuje individuálne posúdenie navrhovaných finančných sankcií vzhľadom na okolnosti veci, a najmä uplatnenie kritérií použitých na určenie výšky navrhnutých finančných sankcií. Na základe toho môže členský štát účinne pochopiť a napadnúť posúdenie finančných sankcií požadovaných Komisiou v konaní na Súdnom dvore, ako je to v prejednávanej veci.

50. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že Komisia nie je povinná uviesť dôvody uplatnenia článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

26 Rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

27 Chcem poukázať na to, že neexistujú pochybnosti o tom, že smernica 2015/849 je smernicou prijatou na základe legislatívneho postupu, konkrétne riadneho legislatívneho postupu podľa právneho základu, ktorým je článok 114 ZFEÚ.

28 Pozri rozsudok z 19. septembra 2017, Komisia/Írsko (C-552/15, EU:C:2017:698, bod 34).

29 Rozsudok z 26. júna 2001, Komisia/Portugalsko (C-70/99, EU:C:2001:355, bod 17).

30 Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Hypotekárny úver) (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 68 a v ňom uvedené citácie).

31 Pozri rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 57).

3. Posúdenie finančných sankcií podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ

51. Vzhľadom na to, že rozhodnutie Komisie požadovať finančné sankcie v prejednávanej veci je v súlade s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, prejdem na posúdenie finančných sankcií v zmysle tohto ustanovenia z hľadiska tvrdení, ktoré som uviedol v bodoch 50 až 59 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Rumunsko (C-549/18).

52. Predovšetkým ako som uviedol vo svojich návrhoch prednesených vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Hypotekárny úver),[32] Komisia by mala byť oprávnená použiť rovnakú metódu na výpočet finančných sankcií, aké navrhuje podľa článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ, keďže takéto penále sú rovnaké, ciele sledované týmito dvomi ustanoveniami sú podobné a podporuje to koherentný prístup a zabezpečuje predvídateľnosť pre členské štáty. V tomto zmysle fakt, že článok 260 ods. 2 ZFEÚ sankcionuje „dvojité porušenie" práva EÚ a nedodržiavanie prvého rozsudku vydaného na základe článku 258 ZFEÚ, zatiaľ čo článok 260 ods. 3 sankcionuje jedno porušenie práva EÚ, ktorým je nesplnenie oznamovacej povinnosti, podľa môjho názoru neovplyvňuje skutočnosť, že obe ustanovenia sa týkajú porušení, ktoré vyplývajú z primárneho práva Únie (pozri bod 33 vyššie).

53. V každom prípade Súdny dvor nie je viazaný návrhmi Komisie, pokiaľ ide o uloženie finančných sankcií alebo spôsob ich výpočtu podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ.[33] Ako Súdny dvor uznal v rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete),[34] v súvislosti s článkom 260 ods. 3 ZFEÚ, je úlohou Súdneho dvora, aby v každej veci a v závislosti od okolností veci, v ktorej koná, ako aj od stupňa presvedčovania a odrádzania, ktorý považuje za potrebný, uložil primerané peňažné sankcie, aby sa najmä zabránilo opakovaniu podobných porušení práva EÚ. Súdny dvor ďalej v súvislosti s článkom 260 ods. 2 ZFEÚ rozhodol, že návrhy Komisie a usmernenia v jej oznámeniach nie sú pre Súdny dvor záväzné; predstavujú len užitočnú referenciu a zabezpečujú, že podanie žaloby je transparentné, predvídateľné a v súlade s právnou istotou.[35]

54. Z rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete),[36] teda podľa všetkého vyplýva, že judikatúra týkajúca sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ sa musí uplatniť analogicky v prípade článku 260 ods. 3 ZFEÚ, keďže finančné sankcie na základe týchto dvoch ustanovení sledujú ten istý cieľ: uloženie penále je zvlášť vhodné na to, aby podnietilo členský štát k tomu, aby v čo najkratšom čase ukončil nesplnenie povinnosti, ktoré by v prípade absencie takéhoto opatrenia mohlo pretrvávať, zatiaľ čo uloženie paušálnej pokuty je skôr založené na posúdení toho, aké účinky bude mať na verejné a súkromné záujmy nesplnenie povinností zo strany dotknutého členského štátu.

55. Navyše v judikatúre týkajúcej sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ, ktorá sa začala úvodným rozsudkom z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko[37], Súdny dvor rozhodol, že môže uložiť paušálnu pokutu i penále[38] a že môže uložiť peňažnú sankciu, ktorú Komisia nenavrhla, na základe toho, že „možnosť uložiť peňažnú sankciu a výber najvhodnejšej sankcie za okolností prejednávanej veci sa dá posúdiť iba vo svetle zistení Súdneho dvora v rozsudku, ktorý sa má vyhlásiť na základe článku [260 ods. 2 ZFEÚ],

32 C-569/17, EU:C:2019:271, bod 73. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Komisia/Poľsko (C-320/13, neuverejnené, EU:C:2014:2441, body 146 až 160), a generálny advokát Szpunar vo veci Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:322, bod 96).

33 Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Španielsko (C-569/17, EU:C:2019:271, bod 74).

34 Pozri rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 78) [ktorý analogicky odkazuje na rozsudok z 2. decembra 2014, Komisia/Taliansko (C-196/13, EU:C:2014:2407, bod 86 a tam citovanú judikatúru)].

35 Pokiaľ ide o paušálne pokuty, pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-279/11, neuverejnený, EU:C:2012:834, bod 77). Pokiaľ ide o penále, pozri tiež rozsudok zo 4. júla 2018, Komisia/Slovensko (C-626/16, EU:C:2018:525, bod 83).

36 Pozri rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 61) [ktorý analogicky odkazuje na rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 81)]. Pozri tiež bod 42 vyššie.

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

38 Pozri rozsudky z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, body 80 až 86), a z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 112).

a preto sa vymyká zo sféry politiky“.[39] Treba teda nájsť odpoveď na otázku, či sa judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ analogicky uplatní v prípade článku 260 ods. 3 ZFEÚ, pokiaľ ide o voľnú úvahu Súdneho dvora pri ukladaní paušálnej pokuty i penále alebo peňažnej sankcie, ktorú Komisia nenavrhla.

56. V tomto smere trvám na stanovisku, ktoré som uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Španielsko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Hypotekárny úver)[40], podľa ktorého Súdny dvor môže na základe voľnej úvahy v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ uložiť tak paušálnu pokutu, ako aj penále alebo peňažnú sankciu, ktorú Komisia nenavrhla, s výhradou stropu peňažnej sankcie v zmysle tohto ustanovenia. Zo znenia článku 260 ods. 3 ZFEÚ („najviac vo výške navrhnutej Komisiou“), ktoré odkazuje na sumu, a nie na výber peňažnej sankcie, ktorá sa má uložiť, najmä vyplýva, že Súdny dvor nemôže uložiť peňažnú sankciu vo vyššej sume, ako navrhuje Komisia. To však podľa môjho názoru neobmedzuje voľnú úvahu Súdneho dvora, pokiaľ ide o vhodnú peňažnú sankciu vo všetkých situáciách. Súdny dvor teda môže v závislosti od okolností uložiť peňažnú sankciu, ktorú Komisia nenavrhla, alebo paušálnu pokutu i penále, ktoré sú rovnaké alebo nižšie ako sumy „stanovené Komisiou“, čo nemusí byť celková suma, ktorá bude v konečnom dôsledku uložená príslušnému členskému štátu.

57. Navyše taký výklad sleduje ciele článku 260 ods. 3 ZFEÚ vzhľadom na účel existencie rozličných finančných sankcií v Zmluvách. Ako som uviedol v bode 42 vyššie, ak si členský štát splní oznamovaciu povinnosť v priebehu konania, a teda skôr než Súdny dvor preskúma skutkový stav, nie je možné uložiť penále. Paušálna pokuta je však naďalej možná, lebo rieši vplyv porušenia na verejné a súkromné záujmy a odrádza od opätovného porušenia. Taká situácia totiž vysvetľuje prispôsobený postup, v rámci ktorého Komisia vo všeobecnosti požaduje paušálnu pokutu a penále v žalobách podaných na základe článku 260 ods. 3 ZFEÚ (pozri bod 26 vyššie), ako ilustruje toto konanie. Keby však Komisia navrhla iba jeden typ sankcie, voľná úvaha Súdneho dvora, na základe ktorej môže v prípade potreby uložiť odlišnú sankciu alebo paušálnu pokutu i penále s výhradou stropu stanoveného v článku 260 ods. 3 ZFEÚ, by zabezpečila, že toto ustanovenie nestratí potrebný účinok.

4. Uloženie paušálnej pokuty v prejednávanej veci

58. Vzhľadom na judikatúru týkajúcu sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ[41] uloženie paušálnej pokuty a stanovenie jej sumy podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ závisí v každom prípade od všetkých relevantných faktorov, ktoré súvisia s vlastnosťami preukázaného porušenia a správaním príslušného členského štátu. Súdny dvor v rámci výkonu svojej voľnej úvahy rozhodne, či má uložiť paušálnu pokutu, a ak áno, určí vhodnú sumu vzhľadom na okolnosti, ktorá je primeraná porušeniu. Medzi relevantné faktory patrí v tomto smere závažnosť porušenia, jeho trvanie a platobná schopnosť členského štátu.

59. Z tejto judikatúry ďalej vyplýva, že paušálna pokuta je založená na posúdení účinkov nevykonania povinností dotknutého členského štátu na súkromné a verejné záujmy, a to predovšetkým vtedy, ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia.[42] Uloženie paušálnej pokuty nemôže byť automatické, lebo Súdny dvor má širokú právomoc voľnej úvahy pri rozhodovaní o tom, či je uloženie takej sankcie nevyhnutné.[43]

39 Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 90). Pozri tiež rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-503/04, EU:C:2007:432, bod 22).

40 C-569/17, EU:C:2019:271, body 76 až 78.

41 Pozri rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, body 113 a 114).

42 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-279/11, neuverejnený, EU:C:2012:834, bod 65).

43 Pozri rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 63).

60. V dôsledku toho treba poukázať na to, že Súdny dvor má v zmysle článku 260 ods. 3 ZFEÚ značnú voľnú úvahu, na základe ktorej môže v prípade potreby uložiť paušálnu pokutu v závislosti od okolností veci a správania dotknutého členského štátu, aby reagoval na účinky nesplnenia oznamovacej povinnosti zo strany členského štátu na súkromné a verejné záujmy. Skutočnosť, že Súdny dvor považoval za vhodné uložiť paušálnu pokutu podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ „predovšetkým vtedy, ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhého obdobia“, ako som uviedol v bode 59 vyššie, nebráni Súdnemu dvoru uložiť paušálnu pokutu v iných situáciách, ak je to potrebné na zabránenie opakovaniu podobných porušení práva EÚ.

61. Vzhľadom na jednotlivé ciele, ktoré sleduje uloženie penále a paušálnej pokuty (pozri bod 54 vyššie), je tiež jasné, že zatiaľ čo penále, ktoré má byť predovšetkým donucujúcim opatrením v súvislosti s pretrvávajúcim porušením, je uložené, len kým porušenie pretrváva, rovnaký prístup nie je potrebný v súvislosti s uložením paušálnej pokuty.[44] Na rozdiel od tvrdení Francúzska a Írska teda skutočnosť, že členský štát si môže splniť svoje povinnosti v priebehu konania, nerobí paušálnu pokutu bezpredmetnou.

62. V prejednávanej veci treba vychádzať z toho, že uloženie paušálnej pokuty je primerané ako odradzujúce opatrenie. Jej celková výška navrhnutá Komisiou (2 766 992 eur) môže byť znížená (na 2 011 919,60 eura), pokiaľ sa uplatnia aktualizované údaje Komisie,[45] a možno aj viac, ak sa zohľadnia určité faktory. V dôsledku toho vzhľadom na všetky okolnosti prejednávanej veci navrhujem, aby Súdny dvor uložil Írsku paušálnu pokutu 1 500 000 eur.[46]

63. Po prvé, čo sa týka závažnosti porušenia, Súdny dvor v rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)[47], v súvislosti s uložením penále podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ uznal, že povinnosť prijať vnútroštátne opatrenia na zabezpečenie úplného prebratia smernice a povinnosť oznámiť tieto opatrenia Komisii predstavujú „podstatné povinnosti členských štátov s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť práva Únie a že nesplnenie týchto povinností treba preto považovať za značne závažné“. Podľa mňa to platí aj v prejednávanej veci, ktorá sa týka uloženia paušálnej pokuty.

64. Navyše ak Súdny dvor vezme na určenie paušálnej pokuty v prejednávanej veci do úvahy kritériá, ktoré prijala Komisia, nezdá sa, že posúdenie závažnosti zo strany Komisie je výsledkom omylu, a to vzhľadom na dôležitosť porušených ustanovení práva EÚ a účinky na verejné a súkromné záujmy. Treba poukázať na to, že smernica 2015/849 je kľúčovým právnym nástrojom v predchádzaní používaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.[48] Smernica je súčasťou kontextu budovania skutočnej a účinnej bezpečnostnej únie[49] a stavia na predchádzajúcich smerniciach a medzinárodnej činnosti v danej oblasti s cieľom posilniť právny rámec na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu v EÚ.[50] Podobne ako v iných

44 Pozri rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, body 19, 20, 44, 45 a 56 až 58), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:320, bod 80).

45 Pozri oznámenie Komisie – Aktualizácia údajov používaných pri výpočte paušálnych pokút a penále, ktoré bude Komisia navrhovať Súdnemu dvoru Európskej únie v konaniach o nesplnení povinnosti (Ú. v. EÚ C 309, 2019, s. 1). Minimálna paušálna pokuta je znížená na 1 212 000 eur. V tomto smere by sa paušálna pokuta podľa vzorca uvedeného v bode 30 vyššie vypočítala takto: od 27. júna 2017 do 28. novembra 2018: 1 039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 774 102,89 eura; od 29. novembra 2018 do 26. marca 2019: 1 039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 eura, a od 27. marca 2019 do 2. decembra 2019: 1 039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 eura. Na základe toho by potom celková paušálna pokuta požadovaná Komisiou dosiahla 2 011 919,60 eura.

46 Stojí za zmienku, že suma, ktorú navrhujem, zodpovedá určitým paušálnym pokutám uloženým podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ za čiastočné neprebratie smernice. Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, neuverejnený, EU:C:2012:827, body 52 a 53) (2 milióny eur). Porovnaj túto sumu so sumou uloženou v rozsudku z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, body 46 až 55) (250 000 eur) (najmä s poukázaním na obmedzený dosah porušenia).

47 Rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 85).

48 Pozri smernicu 2018/843, najmä odôvodnenie 1; smernicu 2015/849, najmä článok 1 ods. 1 a odôvodnenia 1 až 3 a 64.

49 Pozri správu Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade, Dvadsiata správa o pokroku dosiahnutom pri budovaní účinnej a skutočnej bezpečnostnej únie, COM(2019)552 final, 30. október 2019, s. 10 – 12.

50 Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade, Smerom k lepšiemu vykonávaniu rámca EÚ pre boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, COM(2019)360 final, 24. júl 2019.

rozsudkoch, ktoré Súdny dvor vydal v súvislosti s ďalšími smernicami v oblasti vnútorného trhu,[51] možno vychádzať z toho, že neprijatie a neoznámenie opatrení na prebratie smernice 2015/849 zo strany Írska môže narušiť riadne fungovanie vnútorného trhu, a teda vykazuje určitý stupeň závažnosti.[52]

65. Aj účinky neprebratia smernice 2015/849 zo strany Írska na verejné a súkromné záujmy sa dajú považovať za významné, lebo ako uviedla Komisia, toto neprebratie predstavuje riziko pre celistvosť a fungovanie finančného systému EÚ, keďže sa stáva zraniteľným voči praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu a ovplyvňuje investorov a občanov. Ilustruje to napríklad uznesenie Európskeho parlamentu z 19. septembra 2019 o stave vykonávania právnych predpisov Únie v oblasti prania špinavých peňazí,[53] ktoré okrem iného privítalo, že Komisia podala žaloby pre nesplnenie povinnosti proti členským štátom, ktoré neprebrali smernicu 2015/849, a vyzvalo ich, aby to urobili čo najskôr.

66. V tejto súvislosti nepovažujem za presvedčivé tvrdenie Írska, podľa ktorého sú účinky na verejné a súkromné záujmy nadhodnotené, lebo predtým existujúce vnútroštátne opatrenia v tejto oblasti zabezpečujú čiastočné prebratie smernice 2015/849, a tým do veľkej miery umožňujú dosiahnutie cieľov smernice. Súdny dvor zamietol podobné tvrdenia s odôvodnením, že tieto opatrenia nespĺňajú požiadavky príslušnej smernice; v opačnom prípade by nebolo konštatované, že členský štát porušil svoju povinnosť prebrať smernicu.[54] Navyše skutočnosť, že Írsko sa rozhodlo prebrať smernicu 2015/849 pomocou predpisu primárneho vnútroštátneho práva (pozri bod 32 vyššie), podľa môjho názoru nepredstavuje poľahčujúcu okolnosť vzhľadom na to, že členský štát sa nemôže odvolávať na zvyky alebo stav svojho vnútroštátneho právneho poriadku, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ.[55]

67. Treba poukázať aj na to, že Súdny dvor už Írsko odsúdil na základe článku 258 ZFEÚ za to, že včas neprebralo predchádzajúce smernice na predchádzanie praniu špinavých peňazí.[56]

68. Napriek tomu existujú určité poľahčujúce okolnosti, ktoré treba vziať do úvahy v prejednávanej veci. Predovšetkým ako uviedla Komisia, pri určovaní závažnosti porušenia je potrebné zohľadniť rozsah prebratia.[57] Musím poukázať na to, že v tomto smere ide o čiastočné, a nie úplné neoznámenie opatrení na prebratie zo strany členského štátu. Okrem toho smernicou 2018/843 bola predĺžená lehota na vytvorenie centrálnych registrov informácií o skutočnom vlastníctve podľa článkov 30 a 31 smernice 2015/849, hoci lehota na prebratie pre iné povinnosti vyplývajúce zo smernice zostala nezmenená (pozri bod 7 vyššie). Nevidím dôvod, pre ktorý by toto predĺženie nemohlo byť zohľadnené ako poľahčujúca okolnosť, ako uvádza Komisia. Írsko tiež preukázalo, že počas konania spolupracovalo s Komisiou v dobrej viere, napríklad tým, že Komisiu neustále informovalo (pozri bod 32 vyššie).[58]

69. Po druhé, pokiaľ ide o trvanie porušenia, Komisia sa domnieva, že ho treba počítať odo dňa uplynutia lehoty na prebratie smernice 2015/849, zatiaľ čo Írsko má iný názor.

51 Pozri poznámku pod čiarou 27 vyššie.

52 Pozri rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 49).

53 Pozri najmä odôvodnenia A, B, G a bod 1.

54 Pozri rozsudok z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, bod 51). V rozsudku z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 73), Súdny dvor podľa všetkého nevenoval nijakú pozornosť podobnému tvrdeniu Belgicka.

55 Pozri rozsudok z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 89).

56 Pozri rozsudky z 19. mája 2009, Komisia/Írsko (C-532/08, neuverejnený, EU:C:2009:327) (v súvislosti so smernicou 2005/60), a z 1. októbra 2009, Komisia/Írsko (C-549/08, neuverejnený, EU:C:2009:604) (v súvislosti so smernicou 2006/70).

57 Pozri oznámenie z roku 2011, bod 25, a oznámenie z roku 2017, s. 15. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 84).

58 Pozri rozsudok zo 17. októbra 2013, Komisia/Belgicko (C-533/11, EU:C:2013:659, bod 60).

70. Je potrebné poukázať na to, že v judikatúre týkajúcej sa paušálnych pokút v zmysle článku 260 ods. 2 ZFEÚ Súdny dvor posudzuje trvanie porušenia odo dňa vydania prvého rozsudku Súdneho dvora na základe článku 258 ZFEÚ do dňa, keď si dotknutý členský štát splnil svoje povinnosti, alebo ak si ich nesplnil, do preskúmania skutkových okolností Súdnym dvorom v konaní o druhej žalobe.[59] Na účely určovania paušálnych pokút podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ teda prejednávaná vec poukazuje na dva hlavné aspekty.

71. Po prvé, čo sa týka bodu, v ktorom sa trvanie porušenia končí, v prejednávanej veci je predmetom sporu, kedy si Írsko splnilo svoje povinnosti. V tomto smere nepovažujem za presvedčivé tvrdenia, ktoré Írsko uviedlo na Súdnom dvore a podľa ktorých si Írsko opatreniami na prebratie oznámenými 29. novembra 2018 splnilo svoje povinnosti.

72. Predovšetkým je zjavné, že bez ohľadu na tieto opatrenia existovali nedostatky v súvislosti s určitými ustanoveniami smernice 2015/849. Napríklad, čo sa týka článku 30 ods. 1 druhého pododseku, článku 30 ods. 2 a 7 a článku 31 ods. 1, 2, 3 a 7 smernice, Írsko vo svojej duplike uviedlo, že smernicou 2018/843 bola lehota na prebratie týchto ustanovení predĺžená, v každom prípade však prijímalo nástroje na prebratie prvkov týchto ustanovení určených Komisiou, ktoré boli oznámené 30. januára 2019 a 27. marca 2019. Ako však uviedla Komisia, toto predĺženie sa netýkalo všetkých povinností upravených v článkoch 30 a 31 smernice 2015/849 (pozri body 7 a 23 vyššie). Navyše Írsko vo svojej duplike uviedlo, že určité ustanovenie môže byť zavedené v súvislosti s povinnosťami v zmysle článku 47 ods. 2 smernice 2015/849 a že článok 48 ods. 5 až 8 smernice si nevyžaduje, aby boli vo vnútroštátnom práve upravené osobitné povinnosti. Ako teda uviedla Komisia na pojednávaní (pozri body 21 a 23 vyššie), Írsko neprijalo opatrenia na prebratie v súvislosti s určitými povinnosťami stanovenými v týchto ustanoveniach až do oznámenia takých opatrení 22. novembra 2019 a 3. decembra 2019. Hoci teda opatrenia oznámené 29. novembra 2018 zabezpečovali prebratie významnej časti smernice 2015/849, Komisia určila, že Írsko si splnilo povinnosti 3. decembra 2019.

73. Po druhé, pokiaľ ide o začiatok trvania porušenia, domnievam sa, že ako som navrhol v bodoch 74 a 75 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Rumunsko (C-549/18), v súvislosti s paušálnymi pokutami by sa mal použiť deň uplynutia lehoty na prebratie určenej v príslušnej smernici, lebo lepšie slúži na dosiahnutie cieľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, ktorým je čiastočne silnejšie podnecovanie členských štátov k včasnému preberaniu smerníc.[60] Naopak, ak je napríklad uloženie paušálnej pokuty podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ možné až po dátume uvedenom v odôvodnenom stanovisku, vyplýva z toho riziko, že lehota na prebratie stanovená v smernici nebude mať bezprostredný účinok, kým Komisia nepodá žalobu na členský štát. Treba poukázať aj na to, že na rozdiel od penále, ktoré je prostriedkom na donútenie členského štátu, aby ukončil porušenie niekedy v budúcnosti, sa paušálne pokuty týkajú minulého správania a predstavujú prostriedok na zabezpečenie toho, aby členský štát nečakal s prijatím opatrení na nápravu porušenia až do podania žaloby,[61] čo by sa naozaj mohlo stať, keby sa použil dátum určený v odôvodnenom stanovisku.

74. V dôsledku toho sa prístup, ktorý navrhujem, podľa všetkého s väčšou silou uplatní na paušálne pokuty než na penále, v súvislosti s ktorým Súdny dvor v rozsudku Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete)[62], vzal pri posudzovaní trvania do úvahy deň uplynutia lehoty na prebratie určenej v príslušnej smernici. Ďalej musím uviesť, že na rozdiel od tvrdení Írska je nesporné, že uloženie peňažných sankcií vrátane paušálnych pokút bolo v čase uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v smernici 2015/849, t. j. 26. júna 2017, možné vzhľadom na to, že článok 260

59 Pozri rozsudky z 25. júna 2013, Komisia/Česká republika (C-241/11, EU:C:2013:423, bod 46), a z 12. novembra 2019, Komisia/Írsko (Veterná farma v Derrybriene) (C-261/18, EU:C:2019:955, bod 122).

60 Pozri rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 52).

61 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Komisia/Taliansko (C-119/04, EU:C:2006:65, bod 46). Pozri tiež bod 54 vyššie.

62 Rozsudok z 8. júla 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 88).

ods. 3 ZFEÚ spolu s oznámeniami Komisie boli jednoznačne uplatniteľné.[63] V každom prípade keby Súdny dvor nesúhlasil s mojím návrhom, čas, ktorý uplynul odo dňa uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v dotknutej smernici, by sa mohol považovať za súčasť posudzovania závažnosti porušenia, ako to Súdny dvor urobil v judikatúre týkajúcej sa článku 260 ods. 2 ZFEÚ.[64]

75. V prejednávanej veci vzhľadom na obdobie, ktoré trvalo odo dňa uplynutia lehoty na prebratie stanovenej v smernici 2015/849 (26. jún 2017) do dňa, keď si Írsko splnilo povinnosti (3. december 2019), porušenie trvalo približne dva a pol roka (30 mesiacov), čo sa dá považovať za významné trvanie.[65] Chcem poukázať na to, že so samotnou povinnosťou členského štátu prijať opatrenia nevyhnutné na prebratie smernice neboli spojené nijaké osobitné ťažkosti.[66] Skutočnosť, že ako tvrdí Írsko, uprednostnilo pokrok v opatreniach na prebratie prostredníctvom legislatívneho procesu a dodržiavalo časový harmonogram, ktorý pred podaním žaloby poskytlo Komisii (pozri bod 32 vyššie), tak podľa môjho názoru neospravedlňuje ani neskracuje trvanie porušenia. Treba však vziať do úvahy, že opatrenia oznámené 29. novembra 2018 (t. j. 17 mesiacov po uplynutí lehoty na prebratie, ktorá bola v smernici 2015/849 stanovená na 26. júna 2017) boli síce oneskorené, zabezpečili však ďalekosiahle prebratie smernice 2015/849, pričom chýbali iba štyri jej ustanovenia, ako uviedla Komisia, a že k oznámeniu opatrení na prebratie všetkých ustanovení smernice došlo najneskôr 3. decembra 2019 (pozri body 17, 21, 71 a 72 vyššie).[67]

76. Nakoniec Írsko nepredložilo Súdnemu dvoru nijaké dôkazy, ktoré by sa týkali jeho platobnej schopnosti.

77. Vzhľadom na všetky okolnosti tejto veci preto navrhujem, aby Súdny dvor uložil Írsku paušálnu pokutu 1 500 000 eur.

VI. O trovách

78. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Írsku povinnosť nahradiť trovy konania, a Írsko nemalo vo veci úspech, je potrebné uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania. V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, podľa ktorého členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania, je potrebné určiť, že Estónsko a Francúzsko znášajú vlastné trovy konania.

VII. Návrh

79. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. určil, že Írsko si tým, že do 26. júna 2017 neprijalo všetky opatrenia potrebné na prebratie smernice 2015/849 alebo v každom prípade tieto opatrenia neoznámilo, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 67 ods. 1 tejto smernice;

2. uložil Írsku paušálnu pokutu vo výške 1 500 000 eur;;

63 Pozri poznámky pod čiarou 8, 9 a 27 vyššie.

64 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Komisia/Írsko (C-374/11, neuverejnený, EU:C:2012:827, body 38 a 52). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Komisia/Grécko (C-197/98, EU:C:1999:597, bod 43).

65 Pozri rozsudky z 30. mája 2013, Komisia/Švédsko (C-270/11, EU:C:2013:339, body 57 a 58) (27 mesiacov), a z 13. júla 2017, Komisia/Španielsko (C-388/16, neuverejnený, EU:C:2017:548, bod 40) (29 mesiacov).

66 Pozri rozsudok z 31. marca 2011, Komisia/Grécko (C-407/09, EU:C:2011:196, bod 33).

67 Pozri rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko (C-121/07, EU:C:2008:695, bod 85).

3. uložil Írsku povinnosť nahradiť trovy konania a

4. určil, že Estónsko a Francúzsko znášajú vlastné trovy konania.