Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
5 päivänä maaliskuuta 2020[1]

Asia C-550/18

Euroopan komissio
vastaan

Irlanti

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

I Johdanto

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

2. Lisäksi SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio vaatii unionin tuomioistuinta määräämään Irlannin suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen, jonka määräksi on lopulta vahvistettu 2 766 992,00 euroa, koska se ei ole noudattanut velvollisuuttaan ilmoittaa direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteistä. Komissio myös vaati alun perin, että Irlannille määrätään 17 190,60 euron suuruinen päiväkohtainen uhkasakko, mutta se peruutti tämän vaatimuksen menettelyn kuluessa.

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

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 EUVL 2015, L 141, s. 73.

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

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

4. Unionin tuomioistuin käsittelee nyt tarkasteltavaa asiaa samanaikaisesti toisen asian, komissio v. Romania (C-549/18), kanssa, jossa esitän ratkaisuehdotukseni samana päivänä. Molemmissa asioissa tulee esille kaksi keskeistä kysymystä, jotka koskevat ensinnäkin sitä, onko komission perusteltava päätöksensä vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, ja toiseksi kyseisen määräyksen mukaisten kiinteämääräisten hyvitysten arviointia. Näissä asioissa esille tulevien kysymysten samankaltaisuuden vuoksi voinkin viitata toiston välttämiseksi tiettyjen seikkojen osalta kyseisessä rinnakkaisessa asiassa esittämääni ratkaisuehdotukseen sisältyviin toteamuksiin. Käsiteltävässä asiassa tulee myös esille erillisiä kysymyksiä, jotka liittyvät siihen, merkitsevätkö menettelyn kuluessa ilmoitetut toimenpiteet SEUT 258 artiklassa ja SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen velvollisuuksien täyttämistä.

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

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

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

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

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

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

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

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

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

– –

Jäsenvaltioiden on viipymättä toimitettava tässä kohdassa tarkoitetut säännökset kirjallisina komissiolle.

4 EUVL 2018, L 156, s. 172.

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

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja menettely unionin tuomioistuimessa

8. Sen jälkeen, kun komissiolle oli ilmoitettu määräaikaan eli 26.6.2017 mennessä yhdestä ainoasta täytäntöönpanotoimenpiteestä, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2015/849 30 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, komissio lähetti Irlannille 18.7.2017 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa se kehotti Irlantia ilmoittamaan sille edelleen vaadittavista täytäntöönpanotoimenpiteistä kahden kuukauden kuluessa huomautuksen vastaanottamisesta.

9. Irlanti ilmoitti 13.9.2017 päivätyllä kirjeellä toimittamassaan vastauksessa komissiolle direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteissä tapahtuneesta edistyksestä.

10. Komissio totesi 8.3.2018 päivätyssä perustellussa lausunnossaan, ettei Irlanti ollut edelleenkään ilmoittanut direktiivin 2015/849 uusista täytäntöönpanotoimenpiteistä, ja vaati sitä tekemään näin kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon vastaanottamisesta.

11. Irlanti ilmoitti 4.5.2018 päivätyllä kirjeellä perusteltuun lausuntoon toimittamassaan vastauksessa komissiolle uusista edistysaskelista direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta.

12. Komissio katsoi, ettei Irlanti ollut edelleenkään toteuttanut uusia toimenpiteitä direktiivin 2015/840 täytäntöönpanemiseksi tai ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä, ja päätti 19.7.2018 aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn unionin tuomioistuimessa.

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

– ensinnäkin toteaa, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole 26.6.2017 mennessä antanut kaikkia säännöksiä kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle

– toiseksi velvoittaa Irlannin suorittamaan unionin tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen 17 190,60 euron uhkasakon, koska se on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa toimenpiteistä, joilla direktiivi 2015/849 saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä

– kolmanneksi velvoittaa Irlannin suorittamaan 4 701,20 euron kiinteämääräisen hyvityksen kultakin päivältä, jona jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättäminen jatkuu, kuitenkin vähintään 1 685 000 euron kiinteämääräisen hyvityksen, ja

– neljänneksi velvoittaa Irlannin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Irlanti vaatii 14.11.2018 toimittamassaan vastineessa, että unionin tuomioistuin

– ensinnäkin hylkää käsiteltävän kanteen ja

– toiseksi velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Komissio totesi 18.1.2019 jätetyssä vastauksessaan, että 29.11.2018 ilmoitetuista täytäntöönpanotoimenpiteistä huolimatta Irlannin oli tarpeen toteuttaa uusia toimenpiteitä pannakseen direktiivin 2015/849 täytäntöön täysimääräisesti kyseisen direktiivin 11 säännöksen osalta.[5] Samalla kun komissio pitäytyi vaatimuksissaan, se alensi vaatimansa päiväkohtaisen uhkasakon määrää 7 358,40 euroon ja vaati unionin tuomioistuinta velvoittamaan Irlannin suorittamaan 2 439 922,80 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen sekä 2 014,80 euroa jokaiselta päivältä 29.11.2018 alkaen täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamatta jättämisen perusteella.

16. Irlanti väitti 4.3.2019 päivätyssä vastauksessaan täyttäneensä velvollisuutensa saattaa direktiivi 2015/849 osaksi kansallista lainsäädäntöä 29.11.2018 ilmoitetuilla toimenpiteillä ja totesi, että se oli toteuttanut lisätoimenpiteitä komission vastauksessaan esittämien huolenaiheiden käsittelemiseksi.

17. Komissio ilmoitti 27.11.2019 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle, että Irlannin vastauksessa esitetyistä selityksistä ja direktiivin 2015/849 31 artiklan 1, 2, 3 ja 7 kohdan osalta 30.1.2019 ja saman direktiivin 30 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sekä 2 ja 7 kohdan osalta 27.3.2019 ilmoitetuista uusista täytäntöönpanotoimenpiteistä huolimatta Irlannin oli edelleen tarpeen toteuttaa lisätoimenpiteitä pannakseen täytäntöön direktiivin 2015/849 47 artiklan 2 kohdan ja 48 artiklan 5–8 kohdan. Samalla kun komissio pitäytyi vaatimuksissaan, se alensi vaatimansa päiväkohtaisen uhkasakon määrää 2 452,80 euroon ja vaati unionin tuomioistuinta velvoittamaan Irlannin suorittamaan 2 598 420,40 euron suuruisen kiinteämääräisen hyvityksen sekä 671,60 euroa jokaiselta päivältä 27.3.2019 alkaen täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamatta jättämisen perusteella.

18. Irlanti ilmoitti 6.12.2019 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle toimittaneensa komissiolle 22.11.2019 ja 3.12.2019 ajantasaiset vastaavuustaulukot, joista ensiksi mainittua ei ollut otettu huomioon 27.11.2019 päivätyssä komission kirjeessä.

19. Viro hyväksyttiin 11.2.2019 tehdyllä päätöksellä ja Ranska 12.2.2019 tehdyllä päätöksellä väliintulijoiksi tukemaan Irlannin vaatimuksia. Komissio esitti 24.5.2019 ja Irlanti 5.6.2019 huomautuksia Viron ja Ranskan väliintulokirjelmistä.

20. Komissio, Viro ja Irlanti esittivät suulliset lausumansa 10.12.2019 pidetyssä istunnossa.

21. Istunnossa komissio vahvisti, että kun otetaan huomioon sille direktiivin 2015/849 48 artiklan 5–8 kohdan osalta 22.11.2019 ja saman direktiivin 47 artiklan 2 kohdan osalta 3.12.2019 ilmoitetut täytäntöönpanotoimenpiteet, Irlanti oli täyttänyt velvollisuutensa. Komissio peruutti kanteensa osittain siltä osin kuin se ei enää vaatinut päiväkohtaisen uhkasakon määräämistä. Käyttäen päivämäärää 3.12.2019 ajankohtana, jona Irlanti täytti velvollisuutensa, komissio vahvisti kiinteämääräisen hyvityksen määräksi 2 766 992,00 euroa.

IV Yhteenveto asianosaisten lausumista

A SEUT 258 artiklan mukainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen

22. Komissio väittää, että ilmoitettuaan yhdestä ainoasta toimenpiteestä, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2015/849 30 artiklan 1 kohdan yksi osa, Irlanti ei ole toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä direktiivin 2015/849 täytäntöönpanemiseksi kyseisen direktiivin 67 artiklassa säädetyssä määräajassa eli 26.6.2017 mennessä tai ilmoittanut näistä toimenpiteistä. Se myös kiistää, että kansallisilla toimenpiteillä, joilla pannaan täytäntöön rahanpesun torjunnasta annettu aiempi

5 Vastauksessaan komissio yksilöi täytäntöönpanon olevan puutteellista seuraavien direktiivin 2015/849 säännösten osalta: i) 30 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; ii) 30 artiklan 2 kohta; iii) 30 artiklan 7 kohta; iv) 31 artiklan 1 ja 2 kohta; v) 31 artiklan 3 kohta; vi) 31 artiklan 7 kohta; vii) 47 artiklan 2 kohta; viii) 47 artiklan 3 kohta; ix) 48 artiklan 5–9 kohta; x) 61 artiklan 3 kohta ja xi) 62 artiklan 2 kohta.

direktiivi,[6] varmistettaisiin direktiivin 2015/849 täytäntöönpano, koska viimeksi mainitulla direktiivillä otetaan käyttöön merkittäviä muutoksia. Irlanti ei missään vaiheessa ilmoittanut yhtäkään näistä toimenpiteistä direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon yhteydessä. Irlanti ei myöskään toimittanut direktiivin 2015/849 johdanto-osan 67 perustelukappaleen mukaisesti vastaavuustaulukkoa, josta käy ilmi direktiivin säännösten ja kansallisen lainsäädännön vastaavien säännösten suhde.

23. Komissio pitää kiinni näkemyksestään, että kun otetaan huomioon sille 29.11.2018 ilmoitetut täytäntöönpanotoimenpiteet, Irlanti saattoi direktiivin 2015/849 pääosin osaksi kansallista lainsäädäntöään mutta että täytäntöönpanossa oli edelleen tiettyjä puutteita. Komissio korostaa, että direktiivissä 2018/843 säädetty täytäntöönpanon määräajan pidentäminen koskee yksinomaan direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklan mukaista velvollisuutta perustaa keskitetyt rekisterit eikä muita kyseisessä direktiivissä, mainitut artiklat mukaan luettuina, asetettuja velvollisuuksia. Kuten komissio painotti istunnossa, Irlanti oli velvollinen toteuttamaan täytäntöönpanotoimenpiteitä korjatakseen direktiivin 2015/849 47 artiklan 2 kohdan ja 48 artiklan 5–8 kohdan osalta havaitut puutteet,[7] ja se täytti siten velvollisuutensa viimeistään 3.12.2019 ilmoitetuilla toimenpiteillä.

24. Irlanti väittää, että direktiivin 2015/849 täytäntöönpano edellytti lainsäädännön antamista, joka oli tarkoitus saada päätökseen marraskuussa 2018. Sen toteuttaman pidemmän täytäntöönpanoprosessin tarkoituksena oli varmistaa kyseisen direktiivin tehokkuus, ja lakiehdotuksen valmistelu oli jo pitkällä, kun komissio nosti käsiteltävän kanteen.

25. Irlanti väittää, että direktiivissä 2015/849 toistetaan pitkälti – osin muutettuina – aiempaan rahanpesun torjuntaa koskevaan direktiiviin sisältyvät säännökset ja että siten kyseisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteillä varmistetaan direktiivin 2015/849 osittainen täytäntöönpano. Kuten Irlanti korosti istunnossa, se täytti velvollisuutensa 29.11.2018 ilmoitetuilla täytäntöönpanotoimenpiteillä. Irlanti kiistää komission yksilöimät väitetyt puutteet direktiivin täytäntöönpanossa, ja kyseiset puutteet ovat joka tapauksessa sen mukaan vähämerkityksisiä, ja se on pyrkinyt hälventämään komission huolenaiheita.

B SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen

26. SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisesta antamansa tiedonannon[8] perusteella komissio väittää, että se, että Irlanti on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa direktiivin 2015/849 67 artiklan mukaisesti täytäntöönpanotoimenpiteistä, kuuluu SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Kuten komission myöhemmästä tiedonannosta[9] ilmenee, käsiteltävään asiaan sovelletaan komission mukautettua käytäntöä, jonka mukaisesti se vaatii yleensä kiinteämääräisen hyvityksen ja uhkasakon määräämistä.

27. Komission mukaan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa annetaan sille suuri harkintavalta, joka vastaa sillä SEUT 258 artiklan mukaan olevaa harkintavaltaa aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely,[10] eikä sen siten tarvitse esittää erityisiä syitä päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan. Se myös kiistää toimivansa suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, kun se esittää

6 Nimittäin direktiivi 2005/60; ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohta.

7 Komissio viittaa 28.4.2005 annettuun tuomioon komissio v. Italia (C-410/03, EU:C:2005:258, 39 kohta) ja 14.1.2010 annettuun tuomioon komissio v. Tšekin tasavalta (C-343/08, EU:C:2010:14, 39 kohta).

8 Komission tiedonanto – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen (EUVL 2011, C 12, s. 1; jäljempänä vuoden 2011 tiedonanto), erityisesti 7, 19 ja 21 kohta. Kuten vuoden 2011 tiedonannon 31 kohdasta ilmenee, komissio soveltaa SEUT 260 artiklan 3 kohtaa erityisesti menettelyihin, jotka on aloitettu SEUT 258 artiklan nojalla kyseisen tiedonannon julkaisemisen (15.1.2011) jälkeen.

9 Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla (EUVL 2017, C 18, s. 10; jäljempänä vuoden 2017 tiedonanto), erityisesti s. 15 ja 16. Kuten siitä ilmenee, komissio soveltaa mukautettua käytäntöään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä, joiden osalta päätös perustellun lausunnon lähettämisestä tehdään kyseisen tiedonannon julkaisemisen (19.1.2017) jälkeen.

10 Vuoden 2011 tiedonanto, erityisesti 16 ja 17 kohta.

rahamääräisten seuraamusten määräämistä käsiteltävässä asiassa, ja se korosti istunnossa, että oikeasuhteisuus otetaan huomioon ensinnäkin päätettäessä yleisesti siitä, vaaditaanko rahamääräisten seuraamusten määräämistä vai ei, ja toiseksi arvioitaessa tapauskohtaisesti rikkomisen vakavuutta kussakin tapauksessa.

28. Rahamääräisten seuraamusten määrittämisen osalta komissio väittää, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten määrä pitäisi laskea samalla tavalla kuin SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisesti.[11] Tämän perusteella komissio esittää 2 766 992,00 euron suuruista kiinteämääräistä hyvitystä, joka on maksettava unionin tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen. Tämä määrä saadaan ottamalla perustaksi päiväkohtainen määrä, joka kerrotaan rikkomisen kestoa vastaavien päivien lukumäärällä,[12] direktiivissä 2015/849 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä seuraavan päivän (27.7.2017) ja rikkomisen päättymispäivää edeltävän päivän (2.12.2019) väliseltä ajalta, kun katsotaan, että Irlanti täytti velvollisuutensa 3.12.2019.[13] Komissio painottaa, että rikkomisen kesto on syytä laskea täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavasta päivästä, koska kyseisenä ajankohtana jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamatta jättäminen ilmenee,[14] ja että se ilmoitti asianmukaisesti Irlannille lähestymistavastaan.

29. Tarkemmin ottaen laskettaessa kiinteämääräisen hyvityksen päiväkohtaista määrää, joka perustuu kiinteään vakiomäärään kerrottuna rikkomisen vakavuuteen perustuvalla kertoimella ja kertoimella n,[15] komissio esittää rikkomisen vakavuutta osoittavaksi kertoimeksi 7:ää asteikolla 1–20. Tämä perustuu vakiintuneisiin tekijöihin, jotka koskevat ensinnäkin direktiivin 2015/849 merkitystä keskeisenä välineenä sen varmistamisessa, että eurooppalaisia finanssimarkkinoita suojataan tehokkaasti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen muodostamilta uhkilta, ja toiseksi julkisiin ja yksityisiin intresseihin kohdistuvia seurauksia, joita aiheutuu sen vaikutuksen vuoksi, joka sillä, että Irlanti on jättänyt panematta kyseisen direktiivin täytäntöön, on eurooppalaisiin finanssimarkkinoihin, sijoittajiin ja kansalaisiin. Komissio pitää sitä, että Irlanti on ilmoittanut toimenpiteistä, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2015/849 30 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, ja direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklan mukaisten keskitettyjen rekisterien perustamiselle asetetun määräajan pidentämistä direktiivissä 2018/843 lieventävinä seikkoina, mutta kiistää muut Irlannin esittämät lieventävät seikat.

30. Lisäksi, kuten sen 27.11.2019 päivätystä kirjeestä ilmenee ja kuten se totesi istunnossa, ottaen huomioon Irlannin ilmoittamat täytäntöönpanoa koskevat lisätoimenpiteet komissio alensi rikkomisen vakavuuteen perustuvan kertoimen 2:een 29.11.2018 alkaen ja 1:een 27.3.2019 alkaen. Komissio laskee näin ollen vaatimansa kiinteämääräisen hyvityksen kullekin ajanjaksolle seuraavan kaavan mukaan:

Kiinteä vakiomäärä × vakavuuteen perustuva kerroin × kerroin n × päivien lukumäärä

Siten ajanjaksolla 27.6.2017–28.11.2018 kiinteämääräinen hyvitys laskettiin seuraavasti: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 euroa; ajanjaksolla 29.11.2018–26.3.2019: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 euroa ja ajanjaksolla 27.3.2019–2.12.2019: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 euroa. Komission vaatiman kiinteämääräisen hyvityksen kokonaismäärä nousee näin 2 766 992,00 euroon.

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

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

13 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta. Komissio oli myös ehdottanut päiväkohtaista uhkasakkoa mutta peruutti tämän kannevaatimuksen. En siten tarkastele lähemmin sen laskemista.

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

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

31. Irlanti, jota Viro ja Ranska tukevat, väittää, että koska Irlannin lainsäädännöllä varmistetaan direktiivin 2015/849 osittainen täytäntöönpano, SEUT 260 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta. Lisäksi rahamääräisiä seuraamuksia koskeva komission vaatimus ei ole suhteellisuusperiaatteen tai vilpittömän yhteistyön periaatteen mukainen. Sen systemaattinen lähestymistapa seuraamusten määräämiseen on virheellinen, koska komission on arvioitava kunkin asian olosuhteita esittääkseen perustelut päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan. Koska täytäntöönpano on nyt saatettu kokonaisuudessaan päätökseen, kiinteämääräisen hyvityksen määräämisellä ei todennäköisesti saavuteta pelotevaikutusta, ja se voi motivoida jäsenvaltioita vaarantamaan täytäntöönpanotoimenpiteiden laadun.

32. Rahamääräisten seuraamusten määrittämisestä Irlanti, jota Ranska tukee, väittää, että SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten seuraamusten laskentamenetelmän ei pitäisi olla sama ja että kiinteämääräinen hyvitys ei ole tarpeen, jos jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa ennen unionin tuomioistuimen tuomion antamista. Toissijaisesti Irlanti katsoo, että kiinteämääräisen hyvityksen määrää olisi alennettava. Sen mukaan on etenkin epäasianmukaista laskea rikkomisen keston alkaneen täytäntöönpanon määräajan päättymistä seuraavasta päivästä, koska Irlanti ei tuolloin katsonut tilanteen kuuluvan SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan. Rikkomisen vakavuuteen perustuva kerroin on myös epäasianmukainen, kun otetaan huomioon 29.11.2018 ilmoitetut toimenpiteet. Irlanti väittää, että huomioon olisi otettava komission esittämien lisäksi tiettyjä muita lieventäviä seikkoja, kuten se, että täytäntöönpanotoimenpiteet toteutettiin ennen unionin tuomioistuimen tuomion antamista, että täytäntöönpanoon käytettiin primaarioikeutta ja että Irlanti asetti etusijalle täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen lainsäädäntömenettelyn avulla, piti komission ajan tasalla ja noudatti komissiolle ennen menettelyn aloittamista toimittamaansa ohjeellista aikataulua.

V Asian tarkastelu

A SEUT 258 artiklan mukainen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen

33. On syytä muistuttaa, että SEUT 258 artiklaan perustuvien jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen yhteydessä ilmoituksiin, joita jäsenvaltioiden on annettava SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, on sisällyttävä riittävän selvät ja täsmälliset tiedot niiden kansallisten normien sisällöstä, joilla direktiivi pannaan täytäntöön. Siten ilmoituksessa, jonka kanssa voidaan toimittaa vastaavuustaulukko, on yksiselitteisesti ilmoitettava, millä laeilla, asetuksilla ja hallinnollisilla määräyksillä jäsenvaltio katsoo täyttäneensä eri velvoitteet, joita sille direktiivistä aiheutuu. Jo pelkästään sillä, että jäsenvaltio laiminlyö tämän velvollisuutensa joko siten, että tietoja ei anneta lainkaan tai ne jätetään osin antamatta, tai siten, etteivät ne ole riittävän selviä ja täsmällisiä, on mahdollista perustella SEUT 258 artiklaan perustuvan menettelyn aloittaminen.[16]

34. Unionin tuomioistuin on etenkin katsonut, että vaikka direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä voitaisiin varmistaa kansallisen oikeuden ennestään voimassa olevilla säännöillä, tämä ei vapauta jäsenvaltiota muodollisesta velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä säännöistä komissiolle, vaikka kyseinen jäsenvaltio olisikin jo ilmoittanut kyseiset säännöt aikaisempien direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä.[17] Lisäksi, jos direktiivissä säädetään, että sen täytäntöönpanotoimenpiteissä on viitattava kyseiseen direktiiviin tai niiden viralliseen julkaisuun on liitettävä tällainen viittaus, on tarpeen toteuttaa erityisiä täytäntöönpanotoimia.[18]

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

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

18 Ks. tuomio 15.4.2010, komissio v. Irlanti (C-294/09, ei julkaistu, EU:C:2010:200, 17 kohta).

35. Samoin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa SEUT 258 artiklaan perustuvan kanteen yhteydessä sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia.[19]

36. Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, ettei Irlanti toteuttanut kaikkia direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä eikä ilmoittanut näistä toimenpiteistä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymiseen eli 9.5.2018 mennessä.[20] On nimittäin ilmeistä, että lukuun ottamatta yhtä ainoaa täytäntöönpanotoimenpidettä toimenpiteet, joilla direktiivi 2015/849 pantiin täysimääräisesti täytäntöön, toteutettiin ja niistä ilmoitettiin kyseisen ajankohdan jälkeen (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 8, 15–17 ja 21 kohta) ja ettei niitä voida siten ottaa huomioon.

37. Kun tarkastellaan ilmoitettuja toimenpiteitä, jotka olivat voimassa Irlannissa täytäntöönpanon määräajan päättyessä 26.6.2017, en pidä vakuuttavina Irlannin unionin tuomioistuimessa esittämiä väitteitä, joiden mukaan nämä toimenpiteet voidaan ottaa huomioon arvioitaessa velvollisuuksien täyttämättä jättämistä käsiteltävässä asiassa. Etenkin, koska direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että niiden direktiivin täytäntöönpanemiseksi antamissa säädöksissä viitataan kyseiseen direktiiviin tai niihin liitetään tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 ja 7 kohta), Irlannin on toteutettava erityisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Irlanti ei väitä, että toimenpiteet täyttävät tämän edellytyksen. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ei myöskään ilmene, että Irlanti olisi toimittanut direktiivin 2015/849 johdanto-osan 67 perustelukappaleen mukaisesti vastaavuustaulukon, josta käy ilmi direktiivin säännösten ja kansallisen lainsäädännön vastaavien säännösten suhde. Irlanti ei joka tapauksessa kiistä, että kyseisillä toimenpiteillä ei pantu direktiiviä 2015/849 täytäntöön täysimääräisesti.

38. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole määräaikaan mennessä antanut kaikkia säännöksiä kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut tällaisista säännöksistä komissiolle.

B SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltaminen

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

40. Koska 8.7.2019 annettu tuomio komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[21] on erityisen merkityksellinen näiden kysymysten kannalta, on tarpeen ensinnäkin esittää joitain alustavia huomautuksia kyseisestä tuomiosta (1 jakso), minkä jälkeen tarkastelen komission harkintavaltaa vaatia rahamääräisten seuraamusten määräämistä SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla, kyseisen määräyksen mukaisten rahamääräisten seuraamusten arviointia ja kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä käsiteltävässä asiassa (2, 3 ja 4 jakso).

19 Ks. tuomio 28.3.2019, komissio v. Irlanti (Jäteveden keräys- ja käsittelyjärjestelmä) (C-427/17, ei julkaistu, EU:C:2019:269, 42 kohta).

20 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa viiteajankohta on kaksi kuukautta siitä, kun Irlanti on vastaanottanut perustellun lausunnon (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta), mikä tapahtui 9.3.2018.

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

1. Tuomio 8.7.2018, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)

41. On syytä muistaa, että 8.7.2019 annetussa tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[22] käsiteltiin enimmäkseen SEUT 260 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa ja kyseisen määräyksen mukaisten uhkasakkojen arviointia. Unionin tuomioistuin etenkin totesi, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan ilmaisu ”velvollisuu[s] ilmoittaa toimenpiteistä, joilla – – direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä” tarkoittaa, että ”jäsenvaltioiden on ilmoitettava direktiivin kunkin säännöksen osalta, millä kansallisilla säännöksillä tai määräyksillä kyseinen säännös on pantu täytäntöön. Kun tällainen ilmoitus on tehty, mahdollisesti siten, että samalla esitetään vastaavuustaulukko, on komission tehtävänä osoittaa, jotta asianomaiselle jäsenvaltiolle voidaan määrätä kyseisessä määräyksessä tarkoitettu rahamääräinen seuraamus, että on ilmeistä, ettei tiettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä ole toteutettu tai että ne eivät kata asianomaisen jäsenvaltion koko aluetta”.[23]

42. Unionin tuomioistuin myös katsoi, että uhkasakon määrääminen SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla on lähtökohtaisesti perusteltua ainoastaan siltä osin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen jatkuu siihen saakka, kun unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat, ja että SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä on sovellettava analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä, koska kyseisten kahden määräyksen nojalla määrätyillä uhkasakoilla on sama tavoite. Ottaen huomioon harkintavaltansa asiassa ja SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevan oikeuskäytännön mukaiset arviointiperusteet unionin tuomioistuin vahvisti Belgialle 5 000 euron suuruisen päiväkohtaisen uhkasakon, koska tämä ei ollut toteuttanut toimenpiteitä kyseessä olleen direktiivin kolmen artiklan täytäntöön panemiseksi eikä ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä yhden hallintoalueensa osalta.[24]

43. Tämän perusteella on syytä huomauttaa, että tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot) unionin tuomioistuin on tulkinnut SEUT 260 artiklan 3 kohdan aineellista soveltamisalaa siten, että siihen kuuluu jäsenvaltion toimenpiteistä ilmoittamatta jättäminen, joka merkitsee kyseessä olevan direktiivin puutteellista (osittaista) täytäntöönpanoa.[25] Unionin tuomioistuin on myös käyttänyt samaa menetelmää SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten uhkasakkojen arvioimiseen ja painottanut tässä yhteydessä harkintavaltaansa ja tämäntyyppisen seuraamuksen tavoitetta. Palaan tähän myöhemmin arvioinnissani (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 53 ja 54 kohta).

44. Tuomiosta komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[26] seuraa, ettei voida hyväksyä Irlannin, jota Viro ja Ranska tukevat, esittämää väitettä, jonka mukaan SEUT 260 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta, koska Irlanti on pannut direktiivin 2015/849 osittain täytäntöön. SEUT 260 artiklan 3 kohtaa voidaan soveltaa käsiteltävään asiaan,[27] koska komissio on osoittanut, ettei Irlanti täyttänyt täysimääräisesti ilmoitusvelvollisuuttaan. Täytäntöönpanotoimenpiteet nimittäin olivat selkeästi puutteelliset, kun otetaan huomioon, että Irlannin ilmoittamilla toimenpiteillä pantiin täytäntöön direktiivin 2015/849 yksi ainoa säännös, eivätkä aiemmin toteutetut kansalliset toimenpiteet olleet riittäviä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 36 ja 37 kohta).

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

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

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

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

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

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

2. SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukainen komission harkintavalta

45. Käsiteltävässä asiassa Irlanti, jota Viro ja Ranska tukevat, väittää lähinnä, että rahamääräisten seuraamusten määrääminen ei ole oikeutettua, koska komission on esitettävä asian erityisolosuhteet huomioon ottaen perusteluja päätökselleen vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan.

46. Kun otetaan huomioon ratkaisuehdotukseni komissio v. Romania (C-549/18) 43–49 kohdassa esittämäni toteamukset, en ole samaa mieltä.

47. Olisi etenkin katsottava, että komissiolle annettu mahdollisuus pyytää SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla rahamääräisten seuraamusten määräämistä liittyy oikeuskäytännössä tunnustettuun komission laajaan harkintavaltaan aloittaa SEUT 258 artiklan mukainen menettely.[28] Kuten unionin tuomioistuin on todennut, komission ”[ei tarvitse] perustella valintaansa, eikä tämän valinnan ratkaisevilla näkökohdilla ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin – –. [Unionin] tuomioistuimen tehtävänä on ainoastaan tutkia, voidaanko valittua menettelyä periaatteensa puolesta käyttää väitettyä rikkomista tai laiminlyöntiä vastaan”.[29] Saman olisi nähdäkseni pädettävä komission päätökseen vaatia rahamääräisiä seuraamuksia SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla.

48. Tätä tukee myös SEUT 260 artiklan 3 kohdan sanamuoto (”voi, jos se katsoo tämän aiheelliseksi, ilmoittaa – – kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän”), jonka perusteella komissiolle annetaan harkintavaltaa päättää, vaatiiko se SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisia rahamääräisiä seuraamuksia SEUT 258 artiklaan perustuvassa menettelyssä, ja se ei ole velvollinen tekemään niin.[30] Kyseisestä sanamuodosta ei kuitenkaan voida päätellä, että komission olisi perusteltava päätöksensä vedota SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, kun sen ei edellytetä tekevän näin SEUT 258 artiklan nojalla, koska SEUT 260 artiklan 3 kohdan asiayhteyteen sisältyy SEUT 258 artiklan mukainen menettely.[31]

49. Joka tapauksessa, kuten komissio totesi (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta), komission päätös on perusteltava siltä osin kuin siihen sisältyy tapauskohtainen arviointi vaadituista rahamääräisistä seuraamuksista asian olosuhteiden valossa ja erityisesti siinä sovelletaan vaadittavien rahamääräisten seuraamusten määrän määrittämiseen käytettyjä arviointiperusteita. Tämän ansiosta jäsenvaltiolla on tosiasiassa mahdollisuus ymmärtää unionin tuomioistuimessa vaadittuja rahamääräisiä seuraamuksia koskeva komission arviointi ja kiistää se, kuten käsiteltävässä asiassa on tehty.

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

3. SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten arviointi

51. Olen sitä mieltä, että komission päätös vaatia rahamääräisiä seuraamuksia käsiteltävässä asiassa on SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukainen, joten arvioin seuraavaksi kyseisen määräyksen mukaisia rahamääräisiä seuraamuksia ottaen huomioon toteamukset, jotka esitin ratkaisuehdotukseni komissio v. Romania (C-549/18) 50–59 kohdassa.

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

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

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

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

52. Erityisesti, kuten ratkaisuehdotuksessani komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto)[32] jo huomautin, komission pitäisi voida käyttää ehdottamiensa rahamääräisten seuraamusten laskennassa samaa menetelmää SEUT 260 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta, koska nämä seuraamukset ovat samanlaisia, kummankin määräyksen tavoitteet ovat samankaltaiset ja tämä edistää yhdenmukaista lähestymistapaa ja tuo jäsenvaltioille ennakoitavuutta. Se, että SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraamuksia kaksinkertaisesta rikkomisesta eli unionin oikeuden rikkomisesta ja SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion noudattamatta jättämisestä, kun taas SEUT 260 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraamuksia vain yhdestä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittamisvelvollisuuden täyttämättä jättämisen perusteella, ei mielestäni muuta sitä tosiseikkaa, että molemmat määräykset koskevat unionin primaarioikeuteen perustuvia rikkomisia (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohta).

53. Joka tapauksessa komission esitykset SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten rahamääräisten seuraamusten määräämisestä tai sen käyttämä laskentamenetelmä eivät sido unionin tuomioistuinta.[33] Kuten unionin tuomioistuin myönsi tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot),[34] SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä unionin tuomioistuimen on päätettävä kussakin asiassa sen käsiteltäväksi saatettuun tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella ja sen mukaisesti, minkä verran sen mielestä tarvitaan taivuttelua ja ennaltaehkäisevyyttä, niistä rahamääräisistä seuraamuksista, jotka ovat asianmukaisia erityisesti vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi. Unionin tuomioistuin on lisäksi SEUT 260 artiklan 2 kohdan yhteydessä katsonut, että komission esitykset ja sen tiedonannoissa esitetyt suuntaviivat eivät sido unionin tuomioistuinta, vaan ne toimivat vain hyödyllisenä viitekohtana ja palvelevat avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista.[35]

54. Tuomiosta komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[36] voidaan siten katsoa seuraavan, että SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä on sovellettava analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohdan yhteydessä, koska kyseisen kahden määräyksen nojalla määrätyillä uhkasakoilla on sama tavoite: uhkasakon määrääminen tuntuu erityisen soveliaalta jäsenvaltion kannustamiseksi lopettamaan mahdollisimman pian sellainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jolla olisi taipumus jatkua ilman tällaista toimenpidettä, kun taas kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen riippuu enemmän niiden seurausten arvioinnista, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden jättäminen panematta täytäntöön aiheuttaa yksityisille ja julkisille intresseille.

55. Lisäksi SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössään 12.7.2005 annetusta uraauurtavasta tuomiosta komissio v. Ranska[37] alkaen unionin tuomioistuin on katsonut, että se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon[38] ja että se voi määrätä rahamääräisen seuraamuksen, jota komissio ei ole esittänyt, sillä perusteella, että ”rahamääräinen seuraamuksen määräämisen tarkoituksenmukaisuus ja käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteisiin parhaiten soveltuvan seuraamuksen valinta voidaan arvioida ainoastaan niiden toteamusten perusteella, jotka [unionin] tuomioistuin esittää [SEUT 260 artiklan 2 kohdan] nojalla

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

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

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

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

36 Ks. tuomio 8.7.2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, 61 kohta) (jossa viitataan analogisesti 12.7.2005 annettuun tuomioon komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 81 kohta)). Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

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

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

annettavassa tuomiossa, ja ne eivät siis kuulu politiikan alaan”.[39] Tästä herää siten kysymys, voidaanko SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä soveltaa analogisesti SEUT 260 artiklan 3 kohtaan, kun kyse on unionin tuomioistuimen harkintavallasta määrätä sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko tai rahamääräinen seuraamus, jota komissio ei ole esittänyt.

56. Tältä osin pidän kiinni näkemyksestäni, sellaisena kuin sen esitin ratkaisuehdotuksessani komissio v. Espanja (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Kiinnitysluotto),[40] että unionin tuomioistuimella on SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla harkintavaltaa määrätä sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko tai määrätä rahamääräinen seuraamus, jota komissio ei ole esittänyt, kunhan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua enimmäismäärää ei ylitetä. SEUT 260 artiklan 3 kohdan sanamuodosta (”komission ilmoittaman määrän rajoissa”), jossa viitataan määrättävän rahamääräisen seuraamuksen määrään eikä sen valintaan, voidaan etenkin päätellä, että unionin tuomioistuin ei voi määrätä rahamääräistä seuraamusta, jonka määrä on suurempi kuin komission esittämä. Tämä ei mielestäni vie kuitenkaan unionin tuomioistuimelta harkintavaltaa määrittää asianmukainen rahamääräinen seuraus kaikissa tilanteissa. Siten olosuhteiden mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä rahamääräisen seuraamuksen, jota komissio ei ole esittänyt, tai sekä kiinteämääräisen hyvityksen että uhkasakon, joka on ”komission ilmoittaman” määrän suuruinen tai sitä pienempi; määrän ei tarvitse olla kyseiselle jäsenvaltiolle viime kädessä määrättävä seuraamusten kokonaismäärä.

57. Tällainen tulkinta palvelee lisäksi SEUT 260 artiklan 3 kohdan tavoitteita, koska näin otetaan huomioon se, miksi perussopimuksiin sisältyy erilaisia rahamääräisiä seuraamuksia. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohdassa totesin, jos jäsenvaltio täyttää ilmoittamisvelvollisuutensa menettelyn kuluessa ja siten ennen kuin unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikat, uhkasakkoa ei voida määrätä. Kiinteämääräinen hyvitys on kuitenkin edelleen mahdollinen, jotta voidaan ottaa huomioon rikkomisen vaikutus julkisiin ja yksityisiin intresseihin ja estää rikkomisen toistuminen. Tällainen tilanne näet selittää komission mukautetun käytännön, jonka mukaisesti se yleensä vaatii kiinteämääräistä hyvitystä ja uhkasakkoa SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta), kuten käsiteltävä kanne havainnollistaa. Jos komissio esittää ainoastaan toista näistä seuraamuksista, unionin tuomioistuimen harkintavalta määrätä eri seuraamus tai sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko, kunhan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua enimmäismäärää ei ylitetä, varmistaisi sen, ettei kyseiseltä määräykseltä viedä sen tehokasta vaikutusta.

4. Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen käsiteltävässä asiassa

58. SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskeva oikeuskäytäntö[41] huomioon ottaen SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen kiinteämääräisen hyvityksen maksamiseen velvoittaminen ja hyvityksen määrän vahvistaminen on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa kaikkien niiden asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sekä todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen piirteisiin että kyseisen jäsenvaltion asenteeseen. Unionin tuomioistuimen on harkintavaltaansa käyttäessään vahvistettava kyseisen kiinteämääräisen hyvityksen määrä siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa rikkomiseen. Merkityksellisiin tekijöihin kuuluvat tältä osin todetun rikkomisen vakavuus, sen ajanjakson pituus, jona rikkominen on jatkunut, sekä kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyky.

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

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

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

59. Kyseisestä oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että kiinteämääräinen hyvitys perustuu niiden seurausten arviointiin, joita asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille intresseille, erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään.[42] Kiinteämääräistä hyvitystä ei voida määrätä automaattisesti, sillä unionin tuomioistuimella on laaja harkintavalta päättää, onko tällaisen seuraamuksen määrääminen tarpeen vai ei.[43]

60. Tämän perusteella on huomautettava, että unionin tuomioistuimella on SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla huomattava harkintavalta määrätä tarvittaessa kiinteämääräinen hyvitys asian olosuhteiden ja kyseisen jäsenvaltion asenteen perusteella, jotta voidaan ottaa huomioon asianomaisen jäsenvaltion velvoitteiden täytäntöönpanon laiminlyönnistä yksityisille ja julkisille intresseille aiheutuvat seuraukset. Se, että unionin tuomioistuin on pitänyt asianmukaisena määrätä kiinteämääräinen hyvitys SEUT 260 artiklan 2 kohdan asiayhteydessä ”erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään”, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohdassa huomautin, ei estä unionin tuomioistuinta määräämästä tarvittaessa kiinteämääräistä hyvitystä muissa tilanteissa vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi.

61. Kun otetaan huomioon uhkasakkojen ja kiinteämääräisten hyvitysten erilaiset tavoitteet (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta), on myös selvää, että uhkasakko, joka on pohjimmiltaan tarkoitettu pakkokeinoksi edelleen jatkuvan rikkomisen osalta, määrätään maksettavaksi ainoastaan siltä osin kuin rikkominen jatkuu, kun taas samaa lähestymistapaa ei tarvitse noudattaa kiinteämääräisen hyvityksen määräämisessä.[44] Ranskan ja Irlannin väitteistä poiketen se, että jäsenvaltio täyttää velvollisuutensa menettelyn kuluessa, ei siten tee kiinteämääräistä hyvitystä tarkoituksettomaksi.

62. Käsiteltävässä asiassa olisi katsottava, että kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on asianmukainen varoittava toimenpide. Komission esittämää kokonaismäärää (2 766 992,00 euroa) voidaan alentaa (2 011 919,60 euroon), jos sovelletaan komission päivitettyjä lukuja,[45] ja mahdollisesti lisääkin, jos otetaan huomioon tiettyjä tekijöitä. Näin ollen käsiteltävän asian kaikki olosuhteet huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa Irlannin suorittamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 1 500 000 euroa.[46]

63. Ensinnäkin rikkomisen vakavuudesta unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot)[47] SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen uhkasakon määräämisen yhteydessä, että velvollisuus toteuttaa direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset toimenpiteet ja velvollisuus ilmoittaa näistä toimenpiteistä

42 Ks. tuomio 19.12.2012, komissio v. Irlanti (C-279/11, ei julkaistu, EU:C:2012:834, 65 kohta).

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

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

45 Ks. komission tiedonanto – Komission Euroopan unionin tuomioistuimelle rikkomusmenettelyn yhteydessä ehdottamien kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskennassa käytettävien tietojen päivittäminen (EUVL 2019, C 309, s. 1). Kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärää on alennettu 1 212 000 euroon. Tältä osin kiinteämääräinen hyvitys laskettaisiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa mainitun kaavan mukaan seuraavasti: ajanjaksolla 27.6.2017–28.11.2018: 1 039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 774 102,89 euroa; ajanjaksolla 29.11.2018–26.3.2019: 1 039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 euroa ja ajanjaksolla 27.3.2019–2.12.2019: 1 039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 euroa. Tämän perusteella komission vaatiman kiinteämääräisen hyvityksen kokonaismäärä olisi 2 011 919,60 euroa.

46 On syytä huomauttaa, että ehdottamani määrä vastaa jossain määrin kiinteämääräisiä hyvityksiä, joita on määrätty SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta. Ks. tuomio 19.12.2012, komissio v. Irlanti (C-374/11, ei julkaistu, EU:C:2012:827, 52 ja 53 kohta) (2 miljoonaa euroa). Vertaa tätä määrää siihen, joka määrättiin 25.6.2013 annetussa tuomiossa komissio v. Tšekki (C-241/11, EU:C:2013:423, 46–55 kohta) (250 000 euroa) (kun pannaan erityisesti merkille rikkomisen vähäinen vaikutus).

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

komissiolle ovat ”jäsenvaltioiden keskeisiä velvollisuuksia, joilla varmistetaan unionin oikeuden täysi tehokkuus, ja että näin ollen näiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on pidettävä jokseenkin vakavana”. Tätä voidaan nähdäkseni soveltaa käsiteltävään asiaan, jossa on kyse kiinteämääräisen hyvityksen määräämisestä.

64. Lisäksi, jos unionin tuomioistuin ottaa huomioon komission kiinteämääräisen hyvityksen määrittämisessä käyttämät perusteet, komission arvio rikkomisen vakavuudesta ei vaikuta perustuvan mihinkään virheeseen, kun otetaan huomioon rikottujen unionin oikeussääntöjen tärkeys ja vaikutukset julkisiin ja yksityisiin intresseihin. On syytä huomauttaa, että direktiivi 2015/849 on olennainen säädös, jonka avulla ehkäistään unionin rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.[48] Mainittu direktiivi on osa toimivan ja todellisen turvallisuusunionin[49] luomista ja perustuu alaa koskeviin aiempiin direktiiveihin ja kansainvälisiin toimiin, joilla pyritään vahvistamaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa unionin säädöskehystä.[50] Samaan tapaan kuin unionin tuomioistuin on todennut muiden direktiivien osalta sisämarkkinoiden yhteydessä,[51] sen, ettei Irlanti ole toteuttanut kaikkia direktiivin 2015/849 täytäntöönpanotoimenpiteitä eikä ilmoittanut niistä, voidaan katsoa häiritsevän sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ja niinpä tällainen laiminlyönti on varsin vakava.[52]

65. Sen vaikutuksia, ettei Irlanti ole saattanut direktiiviä 2015/849 osaksi kansallista lainsäädäntöään, julkisiin ja yksityisiin intresseihin voidaan myös pitää merkittävinä, koska – kuten komissio on todennut – tällaisesta laiminlyönnistä aiheutuu riskejä unionin rahoitusjärjestelmän eheydelle ja toiminnalle, kun se saatetaan alttiiksi rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle ja kun vaikutetaan sijoittajiin ja unionin kansalaisiin. Tätä havainnollistaa esimerkiksi Euroopan parlamentin rahanpesun vastaisen unionin lainsäädännön täytäntöönpanon tilanteesta 19.9.2019 antama päätöslauselma,[53] jossa muun muassa tuotiin esille tyytyväisyys siihen, että komissio on käynnistänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät olleet panneet direktiiviä 2015/849 täytäntöön, ja kehotettiin tällaisia jäsenvaltioita tekemään se mahdollisimman nopeasti.

66. Tässä yhteydessä en pidä vakuuttavana Irlannin väitettä siitä, että vaikutuksia julkisiin ja yksityisiin intresseihin liioitellaan, koska asianomaisella alalla aiemmin toteutetuilla kansallisilla toimenpiteillä varmistetaan direktiivin 2015/849 osittainen täytäntöönpano ja nämä toimenpiteet mahdollistavat näin pitkälti direktiivin tavoitteiden saavuttamisen. Unionin tuomioistuin on hylännyt samankaltaiset väitteet sen perusteella, etteivät tällaiset toimenpiteet vastanneet direktiiviin perustuvia vaatimuksia; muutoin ei olisi ollut tarpeen todeta, että kyseinen jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeuttaan.[54] Se, että Irlanti päätti panna direktiivin 2015/849 täytäntöön primaarioikeudella (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta), ei nähdäkseni ole myöskään lieventävä seikka, koska jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteita.[55]

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

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

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

51 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 27.

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

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

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

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

67. On myös syytä huomauttaa, että unionin tuomioistuin on aiemmissa SEUT 258 artiklan nojalla antamissaan tuomioissa jo todennut, ettei Irlanti ollut pannut edeltäviä rahanpesun torjuntaa koskevia direktiivejä täytäntöön määräajassa.[56]

68. On kuitenkin tiettyjä lieventäviä seikkoja, jotka olisi otettava huomioon käsiteltävässä asiassa. Etenkin, kuten komissio on todennut, täytäntöönpanon laajuus olisi otettava huomioon määritettäessä ilmoittamatta jättämisen vakavuutta.[57] Tältä osin on syytä korostaa, että käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, että jäsenvaltio on jättänyt ilmoittamatta täytäntöönpanotoimenpiteistä osittain eikä kokonaan. Lisäksi direktiivissä 2018/843 pidennettiin määräaikaa direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklan mukaisten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot sisältävien keskitettyjen rekisterien perustamiselle, vaikka sillä ei muutettukaan täytäntöönpanon määräaikaa muiden kyseiseen direktiiviin sisältyvien velvollisuuksien osalta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta). En näe mitään syytä, miksi tätä määräajan pidennystä ei pitäisi ottaa huomioon lieventävänä tekijänä, kuten komissio on esittänyt. Irlanti on myös osoittanut tehneensä vilpittömässä mielessä yhteistyötä komission kanssa menettelyn kuluessa esimerkiksi pitämällä komission ajan tasalla (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta).[58]

69. Toiseksi, kun tarkastellaan rikkomisen kestoa, komission mukaan kesto olisi laskettava direktiivin 2015/849 täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdasta, kun taas Irlannilla on tästä eriävä näkemys.

70. On syytä huomauttaa, että SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisia kiinteämääräisiä hyvityksiä koskevassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin määrittää rikkomisen keston alkaneen ajankohdasta, jona unionin tuomioistuin antoi ensimmäisen tuomion SEUT 258 artiklan nojalla, ja päättyneen ajankohtana, jona kyseinen jäsenvaltio on täyttänyt velvollisuutensa, tai ellei se ole täyttänyt niitä, ajankohtana, jona unionin tuomioistuin tutkii asian tosiseikkoja toisessa menettelyssä.[59] Näin ollen SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisten kiinteämääräisten hyvitysten määrittämiseksi käsiteltävässä asiassa on kiinnitettävä huomiota kahteen tärkeimpään näkökohtaan.

71. Ensinnäkin, kun tarkastellaan rikkomisen keston päättymisajankohtaa, käsiteltävässä asiassa on kiistanalaista, milloin Irlannin voidaan katsoa täyttäneen velvollisuutensa. Tältä osin en pidä vakuuttavina Irlannin unionin tuomioistuimessa esittämiä väitteitä, joiden mukaan Irlanti täytti velvollisuutensa 29.11.2018 ilmoitetuilla täytäntöönpanotoimenpiteillä.

72. On etenkin ilmeistä, että näistä toimenpiteistä huolimatta täytäntöönpanossa oli puutteita tiettyjen direktiivin 2015/849 säännösten osalta. Esimerkiksi direktiivin 2015/849 30 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja 2 ja 7 kohdasta sekä 31 artiklan 1, 2, 3 ja 7 kohdasta Irlanti totesi vastauksessaan, että määräaikaa näiden säännösten täytäntöönpanolle oli pidennetty direktiivissä 2018/843 mutta että se oli joka tapauksessa antamassa komission näiden säännösten osalta yksilöimien tekijöiden täytäntöönpanemiseksi välineitä, joista ilmoitettiin 30.1.2019 ja 27.3.2019. Kuten komissio totesi, kyseinen määräajan pidentäminen ei kuitenkaan koskenut kaikkia direktiivin 2015/849 30 ja 31 artiklassa säädettyjä velvollisuuksia (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 7 ja 23 kohta). Lisäksi Irlanti totesi vastauksessaan, että direktiivin 2015/849 47 artiklan 2 kohtaan sisältyvien velvollisuuksien osalta voitaisiin antaa säännös ja että kyseisen direktiivin 48 artiklan 5–8 kohta eivät edellyttäneet erityisten velvoitteiden asettamista kansallisessa lainsäädännössä. Kuten komissio istunnossa totesi (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 ja 23 kohta), Irlanti ei siten ollut toteuttanut

56 Ks. tuomio 19.5.2009, komissio v. Irlanti (C-532/08, ei julkaistu, EU:C:2009:327) (joka koskee direktiiviä 2005/60) ja tuomio 1.10.2009, komissio v. Irlanti (C-549/08, ei julkaistu, EU:C:2009:604) (joka koskee direktiiviä 2006/70).

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

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

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

täytäntöönpanotoimenpiteitä tiettyjen kyseisissä säännöksissä säädettyjen velvollisuuksien osalta ennen kuin se ilmoitti tällaisista toimenpiteistä 22.11.2019 ja 3.12.2019. Näin ollen, vaikka 29.11.2018 ilmoitetuilla toimenpiteillä varmistettiin direktiivin 2015/849 merkittävän osan täytäntöönpano, komissio on osoittanut, että Irlanti täytti velvollisuutensa vasta 3.12.2019 alkaen.

73. Toiseksi, kun tarkastellaan rikkomisen keston alkamisajankohtaa, kyseisessä direktiivissä säädettyä täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohtaa olisi mielestäni – kuten ratkaisuehdotukseni komissio v. Romania (C-549/18) 74 ja 75 kohdassa esitin – käytettävä kiinteämääräisten hyvitysten osalta, koska sillä edistetään paremmin SEUT 260 artiklan 3 kohdan tavoitetta kannustaa entistä voimakkaammin jäsenvaltioita panemaan direktiivit täytäntöön asetetuissa määräajoissa.[60] Sitä vastoin, jos SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaisen kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on mahdollista esimerkiksi vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä alkaen, vaarana on, että direktiivissä säädetyllä täytäntöönpanon määräajalla ei olisi välitöntä vaikutusta niin kauan kuin komissio ei nosta kannetta jäsenvaltiota vastaan. On myös syytä painottaa, että kun uhkasakolla jäsenvaltiot pakotetaan lopettamaan rikkominen joskus tulevaisuudessa, kiinteämääräiset hyvitykset puolestaan koskevat aiempaa menettelyä ja ovat keino taata se, että jäsenvaltio ei katso paremmaksi odottaa tällaisen asian vireille tuloa, ennen kuin ryhtyy toimenpiteisiin rikkomisen lopettamiseksi,[61] kuten voi tapahtua, jos käytetään perustellussa lausunnossa asetettua määräaikaa.

74. Näin ollen ehdottamani lähestymistapa vaikuttaa pätevän paremmin kiinteämääräisiin hyvityksiin kuin uhkasakkoihin, joiden osalta unionin tuomioistuin on ottanut huomioon kyseisessä direktiivissä säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdan arvioidessaan rikkomisen kestoa asiassa komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat sähköiset viestintäverkot).[62] On syytä lisätä, että Irlannin väitteistä poiketen on kiistatonta, että rahamääräisten seuraamusten, kiinteämääräiset hyvitykset mukaan luettuina, määrääminen oli mahdollista direktiivissä 2015/849 säädetyn täytäntöönpanon määräajan, joka on 26.6.2017, päättyessä, koska SEUT 260 artiklan 3 kohtaa ja komission tiedonantoja voitiin selkeästi soveltaa.[63] Joka tapauksessa, jos unionin tuomioistuin ei yhdy ehdotukseeni, kyseisessä direktiivissä säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisestä kulunut ajanjakso voidaan ottaa huomioon arvioitaessa rikkomisen vakavuutta, kuten on tehty SEUT 260 artiklan 2 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä.[64]

75. Käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon aika, joka kului direktiivissä 2015/849 säädetyn täytäntöönpanon määräajan päättymisajankohdasta (26.6.2017) siihen ajankohtaan, jona Irlanti täytti velvollisuutensa (3.12.2019), rikkomisen kesto on noin kaksi ja puoli vuotta (30 kuukautta), mitä voidaan pitää huomattavana ajanjaksona.[65] On syytä huomauttaa, että jäsenvaltion velvollisuuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei ole itsessään katsottu liittyvän mitään erityistä vaikeutta.[66] Siten se seikka, että Irlanti asetti, kuten se väittää, etusijalle täytäntöönpanotoimenpiteissä edistymisen lainsäädäntömenettelyssä ja pyrki noudattamaan komissiolle ennen menettelyn aloittamista toimittamaansa ohjeellista aikataulua (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta), ei nähdäkseni oikeuta eikä vähennä rikkomisen kestoa. Tästä huolimatta on otettava huomioon, että 29.11.2018 (toisin sanoen 17 kuukauden kuluttua direktiivissä 2015/849 säädetystä täytäntöönpanon määräajasta, joka oli 26.6.2017) – vaikkakin myöhässä –

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

61 Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus komissio v. Italia (C-119/04, EU:C:2006:65, 46 kohta). Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

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

63 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteet 8, 9 ja 27.

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

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

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

ilmoitetuilla toimenpiteillä varmistettiin direktiivin 2015/849 laaja-alainen täytäntöönpano siten, että ainoastaan neljää sen säännöksistä ei pantu täytäntöön, kuten komissio on todennut, ja että kaikista kyseisen direktiivin säännöksistä ilmoitettiin viimeistään 3.12.2019 (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 17, 21, 71 ja 72 kohta).[67]

76. Irlanti ei myöskään ole esittänyt unionin tuomioistuimelle maksukykyynsä liittyvää näyttöä.

77. Käsiteltävän asian kaikki olosuhteet huomioon ottaen ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin velvoittaa Irlannin maksamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 1 500 000 euroa.

VI Oikeudenkäyntikulut

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

VII Ratkaisuehdotus

79. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, että Irlanti ei ole noudattanut direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole 26.6.2017 mennessä antanut kaikkia säännöksiä kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai se ei ole ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle

2) velvoittaa Irlannin suorittamaan kiinteämääräisenä hyvityksenä 1 500 000 euroa

3) velvoittaa Irlannin korvaamaan oikeudenkäyntikulut

4) velvoittaa Viron ja Ranskan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

67 Ks. tuomio 9.12.2008, komissio v. Ranska (C-121/07, EU:C:2008:695, 85 kohta).