Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 16. julija 2020 *

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma – Direktiva (EU) 2015/849 – Neobstoj prenosa in/ali sporočitve ukrepov za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska“

V zadevi C-550/18,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 27. avgusta 2018,

Evropska komisija, ki jo zastopajo T. Scharf, L. Flynn in G. von Rintelen, agenti,

tožeča stranka,

proti

Irski, ki jo zastopajo G. Hodge, M. Browne, A. Joyce, agenti, skupaj z G. Gilmore, BL, in P. McGarry, SC,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Estonije, ki jo zastopa N. Grünberg, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo A.-L. Desjonquères, B. Fodda in J.-L. Carré, agenti,

intervenientki,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, predsednik senata, L. S. Rossi, predsednica senata, I. Jarukaitis, predsednik senata, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (poročevalec), A. Kumin, N. Jääskinen in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodni tajnik: M. Longar, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. decembra 2019,

* Jezik postopka: angleščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. marca 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Irska s tem, da do 26. junija 2017 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73), ali vsekakor s tem, da teh zakonov ali drugih predpisov ni sporočila Komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67(1) Direktive 2015/849;

– tej državi članici v skladu z določbami člena 260(3) PDEU zaradi neizpolnitve obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos te direktive naloži plačilo denarne kazni v višini 17.190,60 EUR z učinkom od datuma razglasitve te sodbe;

– navedeni državi članici v skladu z določbami člena 260(3) PDEU naloži plačilo pavšalnega zneska na podlagi dnevnega zneska 4.701,20 EUR, pomnoženega s številom dni obstoja kršitve, pri čemer mora biti presežen minimalni pavšalni znesek 1.685.000 EUR, in

– Irski naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 Člen 1(1) in (2) Direktive 2015/849 določa:

„1. Cilj te direktive je preprečiti uporabo finančnega sistema Unije za namene pranja denarja in financiranja terorizma.

2. Države članice zagotovijo, da sta pranje denarja in financiranje terorizma prepovedana.“

3 Člen 67 te direktive določa:

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

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

2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.“

4 Direktiva 2015/849 je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2015/849 ter direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL 2018, L 156, str. 43). Direktiva 2018/843 je začela veljati 9. julija 2018.

5 Člen 1, točka 42, navedene direktive določa:

„Direktiva (EU) 2015/849 se spremeni:

[…]

(42) v členu 67 se odstavek 1 nadomesti z naslednjim:

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

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

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

Komisija v sodelovanju z državami članicami do 10. marca 2021 zagotovi povezovanje registrov iz členov 30 in 31.

Države članice Komisiji takoj sporočijo besedila predpisov iz tega odstavka.

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

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

6 Irska je 23. februarja 2017 v okviru prenosa Direktive 2015/849 sporočila sprejetje European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate entities) Regulations 2016 (uredba Evropske unije iz leta 2016 (preprečevanje pranja denarja: dejansko lastništvo družb). Komisija je 19. julija 2017 tej državi članici poslala uradni opomin, ker je menila, da je bil s tem ukrepom prenesen le člen 30(1), prvi pododstavek, Direktive 2015/849 in da je Irska ni obvestila o obstoju drugih ukrepov, sprejetih za uskladitev s to direktivo.

7 Iz odgovora Irske z dne 13. septembra 2017 je bilo razvidno, da so bili na ta dan ukrepi za prenos navedene direktive v postopku sprejemanja. Vendar ni bil predložen noben osnutek zakonodajnega besedila uredb, načrtovanih v zvezi s skladi in strukturami za kolektivno upravljanje premoženja.

8 Ker je Komisija menila, da je bil prenos Direktive 2015/849 še vedno nepopoln, je 8. marca 2018 Irski poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z zahtevami te direktive.

9 Irska je na navedeno mnenje odgovorila z dopisom z dne 4. maja 2018, v katerem je Komisijo obvestila, da je bil pripravljen osnutek akta o vključitvi Direktive 2015/849 v nacionalno zakonodajo, katerega sprejetje irski organi obravnavajo prednostno. Tako bi se morala parlamentarna razprava o osnutku besedila, ki je bil že objavljen in sporočen Komisiji, začeti maja 2018.

10 Ker je Komisija menila, da Irska ni sprejela nacionalnih ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849, niti je ni obvestila o teh ukrepih, je vložila to tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj ugotovi očitano neizpolnitev obveznosti in tej državi članici naloži plačilo ne le pavšalnega zneska, ampak tudi dnevne denarne kazni.

11 Komisija je na obravnavi 10. decembra 2019 Sodišče obvestila, da delno umika tožbo, ker ne zahteva več naložitve dnevne denarne kazni, saj je ta predlog po popolnem prenosu Direktive 2015/849 v irsko pravo postal brezpredmeten. Hkrati je pojasnila, da pavšalni znesek, naložitev plačila katerega predlaga v obravnavanem primeru, znaša 2.766.992 EUR in zajema obdobje od 27. junija 2017 do 2. decembra 2019.

12 S sklepoma predsednika Sodišča z dne 12. in 11. februarja 2019 je bila Republiki Estoniji in Francoski republiki dovoljena intervencija v podporo Irski.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

13 Komisija meni, da Irska s tem, da do 26. junija 2017 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2015/849, oziroma vsekakor s tem, da ji teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 te direktive.

14 Na dan vložitve te tožbe naj namreč Komisija razen informacij o ukrepih, sprejetih za prenos člena 30(1), prvi pododstavek, Direktive 2015/849, od Irske ne bi prejela nobene druge navedbe, na podlagi katere bi bilo mogoče šteti, da je bila ta direktiva prenesena v irsko pravo.

15 V zvezi z domnevnimi nacionalnimi ukrepi za prenos Direktive 2015/849, ki so bili sporočeni po vložitvi tožbe in na katere se Irska sklicuje v odgovoru na tožbo, Komisija priznava, da je Irska s sporočilom z dne 29. novembra 2018 o več ukrepih za prenos te direktive dejansko v veliki meri prenesla to direktivo. Vendar naj bi na dan vložitve replike še vedno obstajale pomanjkljivosti v zvezi s členom 30(1), drugi pododstavek, (2) in (7), členom 31, od (1) do (3) in (7), členom 47(2) in (3), členom 48, od (5) do (9), členom 61(3) in členom 62(2) navedene direktive.

16 Komisija poleg tega zavrača trditev, da je Direktiva 2015/849 zgolj posodobitev s spremembami Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL 2005, L 309, str. 15), ki je bila že prenesena v irsko pravo. Direktiva 2015/849 naj bi v primerjavi z določbami Direktive 2005/60 pomenila pomemben razvoj pravil Unije na področju preprečevanja pranja denarja, zlasti ker Direktiva 2015/849 razširja področje uporabe pravil za preprečevanje pranja denarja s tem, da z več vidikov razširja pojem „pooblaščeni subjekti“, za katere veljajo ta pravila. Izrecno naj bi določala vključitev davčnih kaznivih dejanj na seznam bistvenih kršitev na področju pranja denarja in razširila opredelitev politično izpostavljenih oseb, tako da ta zajema državljane. Ta direktiva naj bi bila sprejeta zaradi posodobitve regulativnega okolja na področju pranja denarja, in naj bi odražala te spremembe. Poleg tega naj Irska v predhodnem postopku ne bi nikoli priglasila nobenega nacionalnega ukrepa za prenos Direktive 2005/60 v okviru prenosa Direktive 2015/849 in naj tudi ne bi predložila korelacijske tabele, ki bi dokazovala upoštevnost takih nacionalnih ukrepov ter pojasnila povezavo med njimi in določbami te direktive.

17 Komisija v zvezi s tem opozarja, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča po eni strani naloga držav članic, da sprejmejo pozitivni akt za prenos, kadar direktiva, tako kot Direktiva 2015/849 v členu 67, državam članicam izrecno nalaga, da zagotovijo, da se določbe, potrebne za njeno izvajanje, sklicujejo nanjo ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi. Po drugi strani je treba določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo, z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere morajo biti upravičenci,

če je zadevna direktiva namenjena podeljevanju pravic posameznikom, sposobni jasno določiti obseg svojih pravic. V obravnavanem primeru pa naj te zahteve ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, ne bi bile spoštovane.

18 Irska meni, da je treba tožbo Komisije zavrniti, ker so od 29. novembra 2018 njene obveznosti iz člena 67 Direktive 2015/849 izpolnjene. Tako pojasnjuje, da je s tem, da je 26. novembra 2018 začel veljati Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 (zakon o kazenskem pravosodju iz leta 2018 (pranje denarja in financiranje terorizma) (sprememba), v nadaljevanju: zakon iz leta 2018), in da je sprejela Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 (uredba iz leta 2018 o zakonu o kazenskem pravosodju iz leta 2010 (pranje denarja in financiranje terorizma) (člen 25) (predpisana kategorija zadevnih oseb) zagotovila popoln prenos Direktive 2015/849.

19 Vendar Irska trdi, da je Direktiva 2015/849 s spremembami v veliki meri zgolj posodobila določbe tretje direktive o preprečevanju pranja denarja, torej Direktive 2005/60. Prve tri direktive o preprečevanju pranja denarja naj bi bile prenesene z irsko zakonodajo, ki še vedno velja, zlasti s Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (zakon o kazenskem pravosodju iz leta 2010 (pranje denarja in financiranje terorizma), v nadaljevanju: zakon iz leta 2010). Ta naj bi pokrival velik del temeljnih zahtev Direktive 2015/849, pri čemer tudi brez zakonodajnih sprememb, uvedenih z zakonom iz leta 2018, zakon iz leta 2010 že vsebuje 122 členov, od katerih se 85 nanaša na pooblaščene subjekte in njihove obveznosti. Vendar naj iz tožbe ne bi bilo razvidno, da številni ukrepi za prenos, povezani z nizom direktiv o preprečevanju pranja denarja, že veljajo.

20 Irska naj bi 23. februarja 2017 Komisijo obvestila tudi o uredbi iz leta 2016, navedeni v točki 6 te sodbe. S to uredbo naj bi bila izvedena obveznost iz Direktive 2015/849, da se gospodarskim in drugim pravnim subjektom, ustanovljenim v zadevni državi članici naloži, da pridobijo in imajo na voljo ustrezne, posodobljene in natančne informacije o dejanskem lastništvu. Določbe, uvedene z navedeno uredbo, naj bi bile tako pomemben ukrep za prenos te direktive.

21 Tem ukrepom naj bi bil dodan zakon iz leta 2018, s katerim so bile uvedene spremembe zakona iz leta 2010. Irska trdi, da je bil za sprejetje zakona iz leta 2018 potreben daljši postopek prenosa, da bi se zagotovila učinkovitost določb Direktive 2015/849, da je zagotovila prednostno sprejetje predloga zakona za prenos te direktive in da je bil ta predlog, ko je Komisija vložila to tožbo, že v poznejši fazi zakonodajnega postopka.

22 Irska dodaja, da nekatere določbe Direktive 2015/849 ne zahtevajo nobenega ukrepa za prenos.

23 Zato Irska, čeprav priznava, da prenos nekaterih določb Direktive 2015/849 ni bil izveden do 26. novembra 2018, ko je začel veljati zakon iz leta 2018, prvič, meni, da ni mogoče trditi, kot trdi Komisija, da ob vložitvi te tožbe večji del te direktive ni bil prenesen v irsko pravo, in drugič, trdi, da je Komisijo obvestila o delnem prenosu navedene direktive pred iztekom roka iz njenega člena 67(1).

24 Glede pomanjkljivosti pri prenosu Direktive 2015/849, ki naj bi še vedno obstajale po tem, ko je 26. novembra 2018 začel veljati zakon iz leta 2018, Irska glede določb člena 30(1), drugi pododstavek, (2) in (7) ter člena 31, od (1) do (3) in (7), te direktive navaja, da je menila, da je bil rok za njihov prenos podaljšan s tem, da je bil člen 67(1) navedene direktive spremenjen z Direktivo 2018/843. Vsekakor naj bi bile nekatere od teh določb že v celoti ali delno prenesene v nacionalno pravo z zakonom iz leta 2010.

25 V zvezi s členom 47(2) Direktive 2015/849 ta država članica trdi, da so bile z zakonom iz leta 2018 sicer uvedene določbe o registraciji družb, ki unovčujejo čeke, vendar je presodila, da ker nobena taka družba ni bila registrirana na njenem ozemlju, ni bilo smiselno sprejeti določbe v zvezi s sposobnostjo in primernostjo družb, ki unovčujejo čeke.

26 Glede člena 47(3) Direktive 2015/849 Irska opozarja, da je v korelacijski tabeli, ki je bila sporočena z zakonom iz leta 2018, navedla, da zadevna poklicna združenja zagotovijo nadzor kazenskih obsodb svojih članov. Glede subjektov iz te določbe naj bi bilo namreč ugotovljeno, da morajo biti vsi revizorji, notarji in neodvisni pravni strokovnjaki člani zadevnih poklicnih združenj in da so torej podvrženi nadzoru kazenskih obsodb. Zato naj bi bilo spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz člena 47(3) te direktive, zagotovljeno.

27 Irska v zvezi s členom 48, od (5) do (9), Direktive 2015/849 trdi, da te določbe ne zahtevajo, da se v posebnih zakonskih določbah naložijo posebne obveznosti. Ob predpostavki, da take obveznosti izhajajo iz odstavkov od 5 do 8 tega člena, jih Irska razume kot drugotne in stranske glede na splošne naloge pristojnih organov, ki so določene v členu 63 zakona iz leta 2010. Ker so določbe člena 48(9) te direktive po naravi fakultativne, naj ne bi zahtevale ločenega ukrepa za prenos.

28 V zvezi s členom 61(3) Direktive 2015/849 Irska trdi, da člen 54 zakona iz leta 2010, kakor je bil spremenjen s členom 26 zakona iz leta 2018, vsebuje obveznosti, naložene osebam, na katere se nanaša ta določba. Varstvo žvižgačev, na katere se Komisija sklicuje v repliki, pa naj bi urejala veljavna nacionalna zakonodaja, in sicer Protected Disclosures Act 2014 (zakon o varovanih razkritjih iz leta 2014).

29 Ta država članica v zvezi s členom 62(2) Direktive 2015/849 trdi, da je njegov prenos zagotovljen z obstoječo ureditvijo, saj je centralna banka Irske tista, ki na podlagi Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) (pravila glede sposobnosti in pristojnosti (zakon, sprejet na podlagi člena 50 zakona o reformi centralne banke iz leta 2010), ki jih je sprejela v letu 2014, nalaga upravne sankcije.

Presoja Sodišča

30 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba neizpolnitev obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, tako da naknadnih sprememb Sodišče ne sme upoštevati (sodbe z dne 30. januarja 2002, Komisija/Grčija, C-103/00, EU:C:2002:60, točka 23; z dne 18. oktobra 2018, Komisija/Romunija, C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, točka 42, in z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 23).

31 Sodišče je poleg tega večkrat presodilo, da čeprav direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da se določbe, potrebne za njeno izvajanje, sklicujejo na to direktivo ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (glej v tem smislu sodbe z dne 27. novembra 1997, Komisija/Nemčija, C-137/96, EU:C:1997:566, točka 8; z dne 18. decembra 1997, Komisija/Španija, C-360/95, EU:C:1997:624, točka 13, in z dne 11. junija 2015, Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, točka 49).

32 V obravnavanem primeru je Komisija svoje obrazloženo mnenje Irski posredovala 8. marca 2018, tako da se je dvomesečni rok, ki je bil v njem določen, iztekel 8. maja 2018. Obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti je treba torej preučiti glede na stanje nacionalne zakonodaje, ki je veljala na ta datum (glej po analogiji sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 24 in navedena sodna praksa).

33 V zvezi s tem je po eni strani iz odgovora Irske z dne 4. maja 2018 razvidno, da na ta dan in kljub sprejetju nacionalnega ukrepa za prenos člena 30(1), prvi pododstavek, Direktive 2015/849 popoln prenos te direktive v nacionalno pravo ni bil izveden. Ni pa sporno, da se ta položaj 8. maja 2018 ni spremenil, saj so bili ukrepi, ki so bili – tudi po mnenju Irske – potrebni za zagotovitev popolnega prenosa navedene direktive, Komisiji sporočeni šele 29. novembra 2018.

34 Po drugi strani ni sporno, da razen ukrepa, s katerim je bil zagotovljen prenos člena 30(1), prvi pododstavek, Direktive 2015/849, drugi nacionalni ukrepi, za katere Irska meni, da so dejansko zagotavljali delni prenos te direktive ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, niso bili sporočeni Komisiji in da v nasprotju s tem, kar določa člen 67 iste direktive, v njih ni bilo sklica na to direktivo.

35 Iz tega izhaja, da zadevnih ukrepov ni mogoče šteti za pozitiven akt za prenos v smislu sodne prakse, navedene v točki 31 te sodbe.

36 V preostalem zadostuje ugotoviti, da so bili ukrepi, ki so bili priglašeni 29. novembra 2018, 30. januarja, 27. marca, 27. novembra in 3. decembra 2019, sprejeti in so začeli veljati precej po izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, tako da jih pri presoji obstoja neizpolnitve obveznosti, očitane ob izteku tega roka, nikakor ni mogoče upoštevati.

37 Ugotoviti je torej treba, da Irska ob izteku roka, določenega v navedenem obrazloženem mnenju, ni niti sprejela vseh ukrepov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849, niti o teh ukrepih za prenos obvestila Komisijo.

38 Zato je treba ugotoviti, da Irska s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2015/849, in torej s tem, da teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila Komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 te direktive.

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 260(3) PDEU

Uporaba člena 260(3) PDEU

– Trditve strank

39 Po mnenju Komisije je bil člen 260(3) PDEU z Lizbonsko pogodbo uveden zaradi okrepitve ureditve sankcioniranja, ki je bila pred tem uvedena z Maastrichtsko pogodbo. Ta institucija je ob upoštevanju novosti te določbe ter nujnosti ohranjanja preglednosti in pravne varnosti sprejela sporočilo, naslovljeno „Izvajanje člena 260(3) PDEU“ (UL 2011, C 12, str. 1; v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2011).

40 Namen te določbe naj bi bil močneje spodbuditi države članice, da bi prenašale direktive v rokih, ki jih določi zakonodajalec Unije, in zagotoviti uporabo zakonodaje Unije.

41 Komisija meni, da se člen 260(3) PDEU uporablja tako v primeru popolnega neobstoja obvestitve o ukrepih za prenos direktive kot tudi v primeru delne obvestitve o teh ukrepih.

42 Ta institucija poleg tega meni, da se člen 260(3) PDEU, ker se sklicuje na neizpolnitev obveznosti države članice, da obvesti o „ukrepih o prenosu direktive“, ne uporablja samo v primeru neobstoja obvestitve o nacionalnih ukrepih za prenos direktive, temveč se uporablja tudi, kadar se taki ukrepi ne sprejmejo. S povsem formalistično razlago navedene določbe, v skladu s katero bi bil namen te določbe zgolj zagotoviti dejansko obveščanje o nacionalnih ukrepih, se ne bi zagotovil ustrezen prenos vseh določb zadevne direktive in bi bil obveznosti prenosa direktiv v nacionalno pravo odvzet polni učinek.

43 V obravnavanem primeru naj bi šlo prav za sankcioniranje tega, da Irska ni niti sprejela in objavila niti Komisiji sporočila vseh pravnih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa Direktive 2015/849 v nacionalno pravo.

44 Glede trditev Irske, s katerimi ta izpodbija možnost uporabe člena 260(3) PDEU v obravnavanem primeru, Komisija najprej navaja, da ima ta določba posebno področje uporabe in ni zasnovana kot odstopanje od splošnega pravila, tako da je ni mogoče razlagati ozko. Pravočasni prenos direktiv v nacionalno pravo naj bi bil temeljnega pomena, namen navedene določbe pa naj bi bil ravno spoštovanje roka za njihov prenos.

45 Komisija dalje trdi, da je mogoče jasno razlikovati med pojmom „popoln prenos“ na eni in pojmom „pravilen prenos“ na drugi strani. Ugotovitev Komisije o obstoju vrzeli pri prenosu direktive v nacionalno pravo naj ne bi nikakor pomenila, da je Komisija opravila nadzor nad skladnostjo obstoječih nacionalnih določb s to direktivo. To naj bi bilo tako še toliko bolj, kadar država članica, ki ni izpolnila obveznosti – kot v obravnavanem primeru – sama prizna, da zadevna direktive deloma še ni bila prenesena v nacionalno pravo. Poleg tega ob upoštevanju cilja člena 260(3) PDEU, kot ga je Sodišče opredelilo v sodbi z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti)(C-543/17, EU:C:2019:573), naj uporaba te določbe ne bi bila omejena zgolj na neobstoj popolnega prenosa.

46 Komisija poleg tega zavrača trditev, da naj bi v obravnavanem primeru s tem, da je predlagala finančne sankcije, ravnala nesorazmerno in naj ne bi izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz dolžnosti lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. V zvezi s tem poudarja, da ni nikoli izpodbijala tega, da je Irska ravnala v dobri veri in lojalno sodelovala. Poleg tega naj uporabe člena 260(3) PDEU ne bi bilo treba preučiti glede na dobro vero zadevne države članice, ker ni sporno, da je Irska zamujala s sprejetjem glavnega instrumenta nacionalnega prava, ki ga je izbrala za uveljavitev večine določb Direktive 2015/849, in sicer zakona iz leta 2018. Ta pristop naj bi bil še toliko bolj upošteven, ker je sam cilj člena 260(3) PDEU spodbuditi države članice, da pravočasno prenesejo vse določbe direktive. Ne bi naj se bilo treba bati, da bi države članice dajale prednost spoštovanju roka za prenos direktiv v škodo kakovosti tega prenosa, ker je zakonodajalec Unije za zagotovitev kakovostnega prenosa določil primerne roke in ker je te dejavnike upošteval pri izbiri datuma za prenos, določenega z direktivami. Poleg tega naj bi Sodišče presodilo, da če je rok za izvedbo direktive prekratek, je edino sredstvo, združljivo s pravom Unije, ki ga ima zadevna država članica na voljo, da sprejme ustrezne pobude za to, da bi pristojna institucija ta rok morda podaljšala.

47 Komisija dodaja, da njene odločitve, da sistematično zahteva naložitev finančne sankcije na podlagi člena 260(3) PDEU, ni mogoče razumeti kot opustitev izvajanja diskrecijske pravice. V točki 16 sporočila iz leta 2011 naj bi namreč izrecno upoštevala dejstvo, da ji navedena določba daje široko diskrecijsko pravico, ki je podobna diskrecijski pravici, ki jo ima v zvezi z začetkom postopka za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU. Tako naj bi bila politična odločitev, da se instrument iz člena 260(3) PDEU načeloma uporabi v vseh zadevah, ki izpolnjujejo pogoj neizpolnitve obveznosti iz te določbe, sprejeta v okviru izvajanja njene diskrecijske pravice. Komisija sicer ne izključuje, da je mogoče, da v posameznih primerih presodi, da je zahtevek za sankcijo na podlagi navedene določbe neprimeren, vendar pojasnjuje, da v obravnavanem primeru ni tako.

48 V zvezi s tem Komisija izpodbija trditev Irske in držav članic intervenientk, da naj bi svoj predlog za naložitev denarne sankcije državi članici oprla na ravnanje drugih držav članic. Nasprotno, v skladu z uporabljeno metodo izračuna naj bi si prizadevala predlagati sankcije, ki so prilagojene posamezni kršitvi, pri čemer s tem, da je vzpostavila splošni okvir, ki ji omogoča nediskriminatorno uporabo njene metode v vsakem posameznem primeru, ni mogoče ovreči te ugotovitve.

49 Irska ob tem, da priznava, da je ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Direktivo 2015/849 prenesla le delno, izpodbija uporabo člena 260(3) PDEU v obravnavanem primeru.

50 Ta država članica v utemeljitev svojega stališča med drugim trdi, da je 29. novembra 2018 v celoti prenesla Direktivo 2015/849, medtem ko je bil po mnenju Komisije prenos te direktive v irsko pravo v celoti zagotovljen šele 3. decembra 2019. Argumentacija Komisije v zvezi z obdobjem po 29. novembru 2018 naj bi temeljila na kvalitativni analizi prenosa navedene direktive, kar dokazuje, da

je težko razlikovati med „popolnim prenosom“ direktive in njenim „nepravilnim prenosom“. V takem primeru naj država članica ne bi mogla vedeti, ali določena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU, in če je odgovor pritrdilen, koliko časa je ta neizpolnitev obveznosti trajala. Ob predpostavki, da so v obravnavanem primeru po 26. novembru 2018 še vedno obstajale pomanjkljivosti pri prenosu Direktive 2015/849, kar Irska izpodbija, naj bi bilo te pomanjkljivosti mogoče pripisati temu, da naj bi Irska napačno razlagala nekatere svoje obveznosti, nepazljivosti ali nepravilno izpolnjeni korelacijski tabeli. Če bi se za sankcioniranje domnevnih manjših pomanjkljivosti pri *prima facie* presoji obveznosti Irske oprlo, kot je to storila Komisija, na člen 260(3) PDEU, naj bi bilo to v nasprotju s ciljem te določbe.

51 Irska trdi tudi, da je treba uporabo člena 260(3) PDEU presojati v vsakem primeru posebej in ob upoštevanju dobre vere zadevne države članice. Ker je pristojnost, ki je s to določbo dodeljena Komisiji, po naravi diskrecijska, naj bi bilo treba ugotoviti, da splošna politika Komisije, kot je opisana v sporočilu Komisije, naslovljenim „Pravo [Unije]: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ (UL 2017, C 18, str. 10), v skladu s katero se naložitev pavšalnih zneskov in periodičnih denarnih kazni zahteva sistematično, ni v skladu s ciljem navedene določbe. Poleg tega naj ta politika ne bi omogočala upoštevanja prizadevanj držav članic v dobri veri. V obravnavanem primeru naj bi bila Komisija obveščena o napredku pri prenosu Direktive 2015/849 in o časovnem razporedu, določenem za sprejetje ukrepov za njen prenos. V takih okoliščinah z naložitvijo plačila pavšalnega zneska naj verjetno ne bi bilo mogoče doseči odvračalnega učinka, kot je zaščita „splošnih interesov, ki jim sledi zakonodaja Unije“, na katero se sklicuje Komisija, temveč naj bi, nasprotno, taka naložitev države članice lahko spodbudila k temu, da bi zaradi prenosa direktiv v želenem roku ogrozile njegovo kakovost. Pristop Komisije naj bi torej kršil načelo sorazmernosti iz člena 5(4) PEU. Poleg tega naj ta pristop ne bi bil v skladu z dolžnostjo lojalnega sodelovanja, ki jo ima Komisija na podlagi člena 4(3) PEU. Odločitev Komisije, da sistematično zahteva plačilo pavšalnega zneska, ne da bi ta zahtevek obrazložila v vsakem primeru posebej, naj bi bila poleg tega v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero naložitev pavšalnega zneska ne sme biti samodejna in jo je treba določiti glede na okoliščine primera. V obravnavanem primeru naj bi bil cilj Komisije, da se primer Irske postavi v poduk drugim državam članicam in se s tem spodbudijo, da v prihodnje spoštujejo roke za prenos, določene v direktivah. To naj bi bilo nepravično in nezakonito. Ravnanje Komisije naj bi poleg tega temeljilo na domnevi, da skušajo države članice odložiti prenos direktiv, kar dejansko pomeni domnevo slabe vere držav članic. Taka domneva pa bi bila v nasprotju z dolžnostjo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

52 Republika Estonija in Francoska republika med drugim trdita, da obravnavana zadeva dokazuje, kako težko država članica razlikuje med nepopolnim prenosom direktive in njenim nepravilnim prenosom. Tako naj bi bile države članice v izjemno težkem položaju, saj po pristopu, ki ga zagovarja Komisija, nikoli ne bi mogle biti prepričane, da jim ta institucija ne namerava naložiti denarne sankcije.

53 Poleg tega ti intervenientki menita, da člena 260(3) PDEU v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti, ker Komisija svoje odločitve, da bo zahtevala naložitev pavšalnega zneska, ni podrobno obrazložila. Taka odločitev pa bi morala biti, kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča na tem področju, posebej utemeljena glede na posebne okoliščine vsake zadeve. Komisija se, ne da bi kršila člen 260(3) PDEU, ne more omejiti na to, da načeloma uporabi instrument iz te določbe. Poleg tega naj bi Komisija morala opraviti podrobno analizo okoliščin vsakega primera, ker so te okoliščine nujne za določitev narave denarne sankcije, ki jo je treba naložiti, da se zagotovi, da zadevna država članica odpravi zadevno neizpolnitev obveznosti, in zneska, primernega glede na okoliščine primera, kot to zahteva ta sodna praksa.

– *Presoja Sodišča*

54 Opozoriti je treba, da člen 260(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in ki naj jo zadevna država članica plača. V skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU lahko Sodišče, če ugotovi kršitev, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, pri čemer obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v svoji sodbi.

55 Glede obsega člena 260(3) PDEU je Sodišče presodilo, da je treba sprejeti razlago te določbe, ki na eni strani hkrati omogoča zagotovitev prerogativ, ki jih ima Komisija za zagotavljanje učinkovite uporabe prava Unije, ter varstva pravice do obrambe in postopkovnega položaja, ki ga imajo države članice na podlagi uporabe člena 258 PDEU v povezavi s členom 260(2) PDEU, ter s katero je na drugi strani Sodišče postavljeno v položaj, v katerem lahko izvaja svojo sodno funkcijo, v okviru katere mora v okviru enega samega postopka presoditi, ali je zadevna država članica izpolnila svoje obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos zadevne direktive, ter po potrebi oceniti resnost neizpolnitve obveznosti, ki je bila pri tem ugotovljena, in naložiti denarno sankcijo, za katero presodi, da je najustreznejša glede na okoliščine obravnavanega primera (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 58).

56 V tem okviru je Sodišče besedno zvezo „obveznost o obvestilu glede ukrepov o prenosu“ iz člena 260(3) PDEU razlagalo tako, da se nanaša na obveznost držav članic, da posredujejo dovolj jasne in natančne informacije glede ukrepov za prenos direktive. Države članice morajo, da bi izpolnile obveznost pravne varnosti in zagotovile prenos vseh določb te direktive na celotnem zadevnem ozemlju, za vsako določbo navedene direktive navesti nacionalno določbo ali določbe, ki zagotavljajo njen prenos. Ko pride do te obvestitve, po potrebi s priloženo predstavitvijo korelacijske tabele, mora Komisija, da bi lahko predlagala, naj se zadevni državi članici naloži denarna sankcija iz člena 260(3) PDEU, ugotoviti, da očitno ni nekaterih ukrepov za prenos ali da ti ne pokrivajo celotnega ozemlja zadevne države članice, pri čemer Sodišče v okviru sodnega postopka, začetega na podlagi te določbe, ni pristojno za preučitev, ali je z nacionalnimi ukrepi, o katerih je bila obveščena Komisija, zagotovljen pravilen prenos določb zadevne direktive (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 59).

57 Ker je, kot je razvidno iz točk 37 in 38 te sodbe, ugotovljeno, da Irska do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, Komisije ni obvestila o vseh ukrepih za prenos Direktive 2015/849 v smislu člena 260(3) PDEU, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe.

58 Glede vprašanja, ali mora Komisija, kot trdijo Irska in državi članici, ki intervenirata v njeno podporo, v vsakem primeru posebej obrazložiti svojo odločitev, da zahteva denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ali pa lahko tako odločitev sprejme brez obrazložitve v vseh primerih, ki spadajo na področje uporabe te določbe, je treba opozoriti, da ima Komisija kot varuhinja Pogodb na podlagi člena 17(1), drugi stavek, PEU diskrecijsko pravico za sprejetje take odločitve.

59 Uporabe člena 260(3) PDEU namreč ni mogoče obravnavati ločeno, ampak mora biti povezana z začetkom postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. Ker je predlog za naložitev denarne sankcije v skladu z navedenim členom 260(3) PDEU le pomožni element postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, katerega učinkovitost mora zagotoviti Komisija, in ker ima Komisija v zvezi z možnostjo začetka takega postopka diskrecijsko pravico, nad katero Sodišče ne more izvajati sodnega nadzora (glej v tem smislu sodbe z dne 14. februarja 1989, Star Fruit/Komisija, 247/87,

EU:C:1989:58, točka 11; z dne 6. julija 2000, Komisija/Belgija, C-236/99, EU:C:2000:374, točka 28, in z dne 26. junija 2001, Komisija/Portugalska, C-70/99, EU:C:2001:355, točka 17), pogoji za uporabo te določbe ne morejo biti strožji od pogojev za uporabo člena 258 PDEU.

60 Poleg tega je treba poudariti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Kadar Sodišče tako odločitev sprejme po koncu kontradiktorne razprave, jo mora obrazložiti. To, da Komisija ne obrazloži svoje odločitve, da pri Sodišču predlaga uporabo člena 260(3) PDEU, zato ne vpliva na procesna jamstva zadevne države članice.

61 Dodati je treba, da Komisija s tem, da ji ni treba v vsakem primeru posebej obrazložiti odločitve, da zahteva denarno sankcijo na podlagi člena 260(3) PDEU, ni oproščena obveznosti obrazložitve narave in višine zahtevane denarne kazni, pri čemer v zvezi s tem upošteva smernice, ki jih je sprejela, kot so smernice iz obvestil Komisije, ki – čeprav za Sodišče niso zavezujoče – prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska, C-270/11, EU:C:2013:339, točka 41 in navedena sodna praksa).

62 Ta zahteva obrazložitve narave in višine zahtevane denarne kazni je še toliko pomembnejša, ker v nasprotju s tem, kar je določeno v odstavku 2 člena 260 PDEU, odstavek 3 tega člena določa, da ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko naloži, in glede zneska sankcije, ki ga lahko določi.

63 Avtorji člena 260(3) PDEU so namreč ne le določili, da Komisija navede „višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, […] katero naj […] plača“ zadevna država članica, ampak so tudi pojasnili, da lahko Sodišče plačilo denarne sankcije naloži le v višini, „ki ne presega zneska“, ki ga je določila Komisija. Tako so vzpostavili neposredno povezavo med sankcijo, ki jo zahteva Komisija, in sankcijo, ki jo lahko izreče Sodišče na podlagi te določbe.

64 Trditev, da naložitev pavšalnega zneska v skladu s sodno prakso Sodišča (glej zlasti sodbo z dne 9. decembra 2008, Komisija/Francija, C-121/07, EU:C:2008:695, točka 63) ne sme biti samodejna, prav tako ne more vplivati na pristojnost Komisije, da načeloma začne postopek na podlagi člena 260(3) PDEU, kadar meni, da neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe te določbe. Ta sodna praksa se namreč nanaša na presojo utemeljenosti tožbe Komisije, s katero se predlaga, naj Sodišče „naloži“ plačilo denarne sankcije, in ne na možnost vložitve take tožbe.

65 V zvezi s trditvijo Irske, da je namen ukrepanja Komisije dati primer Irske in Romunije v poduk drugim državam članicam, da bi se spodbudile k spoštovanju rokov za prenos, določenih v direktivah, je treba na eni strani poudariti, da sta bili Irska in Romunija, kot je navedla Komisija, ne da bi ji glede tega kdo nasprotoval, na dan vložitve te tožbe edini državi članici, ki Direktive 2015/849 nista popolnoma prenesli. Na drugi strani ugotovitve, na podlagi katerih je Komisija začela ta postopek proti Irski in ga izvedla na datum, ki ga je izbrala, nikakor ne morejo preprečiti uporabe člena 260(3) PDEU ali povzročiti nedopustnosti tožbe, vložene na podlagi te določbe.

66 Zato je treba ugotoviti, da se člen 260(3) PDEU uporabi v položaju, kakršen je ta v obravnavanem primeru.

Naložitev pavšalnega zneska v obravnavanem primeru

– *Trditve strank*

67 V zvezi z zneskom denarne sankcije, ki jo je treba naložiti, Komisija v skladu s stališčem iz točke 23 sporočila iz leta 2011 meni, da ker neizpolnitev obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive ni manj resna kot neizpolnitev obveznosti, ki je lahko predmet sankcij iz člena 260(2) PDEU, morajo biti podrobna pravila za izračun kazni iz člena 260(3) PDEU enaka tistim, ki se uporabljajo v okviru postopka, določenega v odstavku 2 tega člena.

68 Komisija v obravnavanem primeru predlaga naložitev pavšalnega zneska, ki se izračuna v skladu s smernicami iz njenega sporočila z dne 13. decembra 2005, naslovljenega „Izvajanje člena [260 PDEU]“ (SEC(2005) 1658), kakor je bilo posodobljeno s sporočilom z dne 13. decembra 2017, naslovljenim „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (C(2017) 8720), in ki za Irsko znaša najmanj 1.685.000 EUR. Vendar naj se ta minimalni pavšalni znesek v obravnavanem primeru ne bi uporabil, ker je nižji od zneska, ki izhaja iz izračuna pavšalnega zneska v skladu s tema sporočiloma. Za določitev dnevnega zneska, ki je podlaga za ta izračun, naj bi bilo treba pavšalno osnovo, in sicer 230 EUR, pomnožiti s koeficientom resnosti in s faktorjem „n“, ki je za Irsko 2,92. Koeficient resnosti naj bi se znižal, ker je Irska sporočila dodatne ukrepe za prenos. Tako naj bi bil za obdobje od 27. junija 2017 do 28. novembra 2018 koeficient teže 7 na lestvici od 1 do 20, za obdobje od 29. novembra 2018 do 26. marca 2019 naj bi bil ta koeficient 2, za obdobje od 27. marca do 2. decembra 2019 pa naj bi bil navedeni koeficient 1. Komisija je na podlagi treh zneskov, ki ustrezajo tem obdobjem, in sicer 2.439.922,80 EUR, 158.497,60 EUR in 168.571,60 EUR, zahtevala naložitev skupnega pavšalnega zneska 2.766.992 EUR.

69 Komisija poleg tega izpodbija trditev, da se pavšalni znesek naloži le izjemoma in v izjemnih okoliščinah. Prepozen prenos direktiv naj bi namreč ogrožal ne le varstvo splošnih interesov, ki jim sledi zakonodaja Unije, ki ne more dopuščati nobene zamude, ampak tudi in predvsem varstvo evropskih državljanov, ki iz te zakonodaje črpajo subjektivne pravice. Poleg tega bi bila ogrožena verodostojnost prava Unije kot celote, če bi zakonski akti začeli v državah članicah polno pravno učinkovati šele po več letih. Zamude pri prenosu direktiv naj bi zato pomenile dovolj resne posebne okoliščine, ki upravičujejo naložitev pavšalnega zneska.

70 Irska v zvezi z višino pavšalnega zneska, katerega plačilo zahteva Komisija, meni, da Sodišča – kot je bilo razsojeno v zvezi s členom 260(2) PDEU – ne zavezujejo smernice Komisije in, natančneje, minimalni pavšalni znesek, ki je za Irsko določen na 1.685.000 EUR. Poleg tega naj bi Sodišče, kadar se zadevna neizpolnitev obveznosti odpravi, preden izda sodbo v zadevi, ki se nanaša na neizpolnitev obveznosti, lahko ugotovilo, da plačilo pavšalnega zneska ni potrebno. V obravnavanem primeru naj plačila pavšalnega zneska nikakor ne bi bilo treba naložiti. Poleg tega naj ne bi bilo nobenega razloga, da se metode izračuna denarnih sankcij, ki se naložijo na podlagi drugega odstavka člena 260 PDEU, uporabijo za denarne sankcije, ki se naložijo na podlagi odstavka 3 tega člena, ker teža neizpolnitev obveznosti, ki se sankcionirajo, ni enaka.

71 Irska trdi tudi, da 27. junij 2017, ki je dan po roku za prenos, določenem z Direktivo 2015/849, ne more biti ustrezno izhodišče za presojo trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, ker na ta dan ni mogla vedeti, da ta neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU, in da bo Komisija sprejela politiko sistematične uporabe te določbe. Poleg tega naj bi bila določitev pavšalnega zneska glede na dnevni znesek, ki presega minimalni pavšalni znesek, ki ga predlaga Komisija, v nasprotju z načelom pravne varnosti. Glede odprave navedene neizpolnitve obveznosti Irska opozarja, da je bila ta neizpolnitev odpravljena 29. novembra 2018, in ne, kot trdi Komisija, 3. decembra 2019. Na ta prvonavedeni datum naj bi bile namreč vse določbe Direktive 2015/849, ki

jih je treba prenesti, v celoti prenesene v nacionalno pravo. Če bi Sodišče ne glede na to, da je bila zadevna neizpolnitev obveznosti odpravljena na dan, ko je opravilo presojo dejanskega stanja, vseeno odločilo, da Irski naloži pavšalni znesek, bi morala biti ta denarna sankcija minimalna.

72 Glede koeficienta resnosti Irska trdi, da je glede na pomen pravil Unije, ki so predmet zadevne kršitve, manj pomembne posledice neprenosa Direktive 2015/849 za splošne ali posebne interese in olajševalne okoliščine, koeficient, ki ga predlaga Komisija, bistveno previsok. Tako naj bi bilo treba v obravnavanem primeru ta koeficient znižati na 1. Med olajševalnimi okoliščinami Irska zlasti poudarja, da je zakon iz leta 2018 med postopkom začel veljati, da je prenos s primarno zakonodajo povezan z močjo izvedbenih ukrepov, določenih z veljavno zakonodajo, da je zagotovila, da domova parlamenta predlog zakona sprejmeta prednostno, da je Komisijo obvestila o zakonodajnem napredku in da je spoštovala okvirni časovni razpored, ki je bil tej instituciji sporočen pred vložitvijo te tožbe.

73 Republika Estonija in Francoska republika menita, da je treba v obravnavanem primeru pavšalni znesek, ki ga je predlagala Komisija, vsekakor znižati.

– *Presoja Sodišča*

74 Na prvem mestu je treba v zvezi s trditvijo, da je naložitev pavšalnega zneska nesorazmerna, ker je Irska med postopkom zadevno neizpolnitev obveznosti odpravila, opozoriti, da lahko na eni strani neizpolnitev obveznosti države članice, da obvesti o ukrepih za prenos direktive, bodisi zaradi popolnega ali delnega neobstoja informacije bodisi zaradi nejasnosti in nenatančnosti informacije, sama po sebi zadostuje za začetek postopka iz člena 258 PDEU, katerega namen je ugotoviti neizpolnitev obveznosti (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51). Na drugi strani cilj, ki se dosega z uvedbo mehanizma iz člena 260(3) PDEU, ni le ta, da se države članice spodbudijo, da čim prej odpravijo neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temveč tudi, da se olajša in pospeši postopek za naložitev denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvami obveznosti obvestitve o nacionalnem ukrepu, s katerim je bila prenesena neka direktiva in ki je bil sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom, pri čemer je treba poudariti, da je bilo pred uvedbo takega mehanizma mogoče, da so bile državam članicam, ki se v določenem roku niso uskladile s predhodno sodbo Sodišča in ki niso spoštovale obveznosti prenosa, finančne sankcije naložene šele več let po izreku te sodbe (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 52).

75 Ugotoviti pa je treba, da so avtorji člena 260(3) PDEU za uresničitev cilja, ki mu sledi ta določba, določili dve vrsti denarnih sankcij, in sicer pavšalni znesek in denarno kazen.

76 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je uporaba enega ali drugega ukrepa odvisna od zmožnosti vsakega, da glede na okoliščine primera doseže cilj, ki se mu sledi. Če se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da čim prej odpravi neizpolnitev obveznosti, ki bi brez takega ukrepa imela težnjo k obstanku, temelji naložitev plačila pavšalnega zneska bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje časa (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija, C-304/02, EU:C:2005:444, točka 81).

77 V teh okoliščinah tožbe, s katero se – kot v obravnavanem primeru – predlaga naložitev plačila pavšalnega zneska, ni mogoče zavrniti kot nesorazmerne že zgolj zato, ker se nanaša na neizpolnitev obveznosti, ki je bila, čeprav je trajala dlje časa, odpravljena, ko je Sodišče preučilo dejansko stanje.

78 Na drugem mestu je treba glede primernosti naložitve denarne sankcije v obravnavanem primeru opozoriti, da je Sodišče pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne

denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 78).

79 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da ne glede na to, da je Irska med celotnim predhodnim postopkom sodelovala s službami Komisije in da je slednje obvestila o napredku pri prenosu Direktive 2015/849, vsi pravni elementi in dejstva, na podlagi katerih je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer dejstvo, da je bil na dan vložitve te tožbe sporočen en sam ukrep za prenos, ki se nanaša zgolj na člena 30(1), prvi pododstavek, te direktive, in okoliščina, da so zadnji ukrepi za prenos navedene direktive začeli veljati en teden pred obravnavo, kažejo, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračalen ukrep, kakršen je naložitev plačila pavšalnega zneska (glej v tem smislu po analogiji s členom 260(2) PDEU, sodbi z dne 11. decembra 2012, Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 142, in z dne 4. decembra 2014, Komisija/Švedska, C-243/13, neobjavljena, EU:C:2014:2413, točka 63).

80 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami, navedenimi v točki 65 te sodbe. Kot je bilo namreč opozorjeno v navedeni točki, mora Komisija med drugim presoditi primernost ukrepanja proti državi članici in odločiti, kdaj bo proti njej začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

81 Na tretjem mestu je treba v zvezi z izračunom pavšalnega zneska, ki ga je treba naložiti v obravnavanem primeru, opozoriti, da mora Sodišče pri izvajanju svoje diskrecijske pravice na tem področju, kot je ta omejena s predlogi Komisije, pavšalni znesek, ki se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določiti tako, da je ta po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med dejavniki, ki jih je treba v zvezi s tem upoštevati, so elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, točka 114 in navedena sodna praksa).

82 Prvič, v zvezi z resnostjo kršitve je treba opozoriti, da sta obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije in da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3), PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 85). K temu je treba dodati, da je Direktiva 2015/849 pomembno sredstvo za zagotavljanje učinkovite zaščite finančnega sistema Unije pred nevarnostmi pranja denarja in financiranja terorizma. Neobstoj ali nezadostnost take zaščite finančnega sistema Unije je treba glede na njune posledice za javne in zasebne interese v Uniji šteti za posebej resna.

83 Irska je očitano neizpolnitev obveznosti med postopkom sicer odpravila, vendar je ta neizpolnitev obveznosti obstajala ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, to je 8. maja 2018, tako da učinkovitost prava Unije ni bila stalno zagotovljena.

84 Resnost te neizpolnitve obveznosti je poleg tega podkrepljena z okoliščino, da je Irska na ta datum sprejela ukrepe za prenos Direktive 2015/849, ki zagotavljajo prenos le ene njene določbe.

85 Navedbe Irske, s katerimi ta želi pojasniti zamudo pri prenosu Direktive 2015/849, in sicer predvsem, da je bil za sprejetje zakona iz leta 2018 potreben daljši postopek prenosa, da bi se zagotovila učinkovitost določb te direktive, ne morejo vplivati na težo zadevne kršitve, ker v skladu z ustaljeno sodno prakso notranje prakse ali položaji države članice ne morejo upravičiti niti nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz direktiv Unije, in torej niti prepoznega ali nepopolnega prenosa teh direktiv. Prav tako ni upoštevno, da je neizpolnitev obveznosti države članice posledica tehničnih težav, s katerimi se je srečala (glej med drugim sodbo z dne 7. maja 2002, Komisija/Nizozemska, C-364/00, EU:C:2002:282, točka 10 in navedena sodna praksa). Poleg tega, če je rok za izvedbo

direktive prekratek, je edino sredstvo, združljivo s pravom Unije, ki ga ima zadevna država članica na voljo, da sprejme ustrezne pobude za to, da bi pristojna institucija ta rok morda podaljšala (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 1998, Komisija/Španija, C-71/97, EU:C:1998:455, točka 16).

86 Drugič, v zvezi s trajanjem kršitve je treba opozoriti, da se to trajanje načeloma ugotovi glede na datum, na katerega je Sodišče presodilo dejansko stanje, in ne na datum, na katerega je Komisija vložila tožbo pri Sodišču (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 87). Za to presojo dejanskega stanja je treba šteti, da se opravi ob koncu postopka.

87 V obravnavanem primeru med strankama sicer ni sporno, da je bila zadevna neizpolnitev obveznosti odpravljena pred koncem postopka, vendar se stranki ne strinjata glede natančnega datuma te odprave, saj Komisija meni, da je bila ta neizpolnitev obveznosti odpravljena 3. decembra 2019, Irska pa, da je bila odpravljena 29. novembra 2018.

88 V zvezi s tem in ob upoštevanju tega, kar je bilo navedeno v točki 82 te sodbe, je treba ugotoviti, da nekateri ukrepi za prenos Direktive 2015/849 po 29. novembru 2018 očitno še vedno niso bili sprejeti. Po eni strani je namreč iz listin, predloženih Sodišču, razvidno ne le, da so bile nacionalne določbe, s katerimi sta bila po mnenju Irske prenesena člen 61(3) in člen 62(2) te direktive, sporočene šele z dupliko 4. marca 2019, ampak tudi, da te nacionalne določbe niso vsebovale sklicevanja na navedeno direktivo. Po drugi strani, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 72 sklepnih predlogov, so nacionalni ukrepi za prenos določb člena 47(2) Direktive 2015/849 začeli veljati šele 3. decembra 2019. Enaka ugotovitev velja tudi za določbe člena 48, od (5) do (8), te direktive, v zvezi s katerimi je Irska priznala, da pred ukrepi, ki so začeli veljati 3. decembra 2019, ni sprejela ukrepa za prenos, ker so bile te določbe po njenem mnenju drugotne ali stranske. Taka presoja države članice pa očitno ne more zadostovati za to, da bi se razbremenila obveznosti sprejetja zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z direktivo, ali obveznosti, da Komisijo obvesti o ukrepih za prenos te direktive.

89 Zato je treba kot datum prenehanja neizpolnitve obveznosti iz člena 260(3) PDEU uporabiti datum 3. december 2019.

90 V zvezi z začetkom obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, ki se naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, je treba pojasniti, da drugače od presoje, ki jo je Sodišče navedlo v točki 88 sodbe z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573), v zvezi z določitvijo dnevne denarne kazni, ki jo je treba naložiti, datum, ki ga je treba upoštevati pri oceni trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti za naložitev pavšalnega zneska v skladu s členom 260(3) PDEU, ni datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ampak datum prenosa, ki je določen v zadevni direktivi.

91 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 73 sklepnih predlogov, je cilj te določbe spodbuditi države članice, da prenesejo direktive v rokih, ki jih določi zakonodajalec Unije, in zagotoviti polni učinek zakonodaje Unije. Čeprav je torej sprožitveni element za izvedbo postopka iz člena 260(2) PDEU to, da država članica ni izpolnila obveznosti iz sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, je sprožitveni element za postopek iz člena 260(3) PDEU, to, da država članica ni izpolnila svoje obveznosti sprejetja ukrepov za prenos direktive in obvestitve o njih najpozneje do datuma, določenega v njej.

92 Vsaka druga rešitev bi poleg tega ogrozila polni učinek določb direktiv, ki določajo datum, na katerega morajo začeti veljati ukrepi za prenos teh direktiv. Ker iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je pogoj za izdajo uradnega opomina na podlagi člena 258, prvi odstavek, PDEU ta, da lahko Komisija upravičeno trdi, da zadevna država članica ni izpolnila obveznosti (sodba z dne 5. decembra 2019, Komisija/Španija (Načrti ravnanja z odpadki), C-642/18, EU:C:2019:1051, točka 17 in navedena sodna praksa), lahko države članice, ki direktive niso prenesle na datum, določen v njej, vsekakor

uveljavljajo dodaten rok za prenos, katerega dolžina je med drugim odvisna od tega, kako hitro Komisija začne predhodni postopek, pri čemer tega roka ni mogoče upoštevati v okviru ugotavljanja trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti. Ni pa sporno, da je datum, od katerega je treba zagotoviti polni učinek direktive, datum prenosa, ki je določen v direktivi, in ne datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju.

93 V nasprotju s tem, kar trdi Irska, se s tem pristopom ne more ogroziti načelo pravne varnosti, ker v položaju, kakršen je ta v obravnavanem primeru, zadevna država članica ne more utemeljeno trditi, da ni vedela, da že od datuma, ki je v zadevni direktivi določen za prenos, ni izpolnila obveznosti iz te direktive. Poleg tega varstvo pravice do obrambe zadevne države članice, zagotovljeno s predhodnim postopkom, ne more imeti za posledico zaščite te države članice pred katero koli finančno posledico, ki izhaja iz te neizpolnitve obveznosti, za obdobje pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju.

94 V zvezi s tem je treba dodati, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 74 sklepnih predlogov in v nasprotju s trditvami Irske na obravnavi, da je bila objava sporočila Komisije, navedenega v točki 51 te sodbe, 19. januarja 2017 opravljena pred iztekom roka za prenos, določenega v Direktivi 2015/849. Irska torej ne more veljavno trditi, da ni vedela, da lahko neizpolnitev obveznosti, ki je predmet obravnavanega primera, pripelje do tožbe na podlagi člena 260(3) PDEU.

95 Da se zagotovi polni učinek prava Unije, je treba zato pri presoji trajanja kršitve za določitev višine pavšalnega zneska, ki ga je treba naložiti na podlagi člena 260(3) PDEU, upoštevati datum prenosa, določen z zadevno direktivo.

96 V obravnavanem primeru ni sporno, da Irska do datuma prenosa iz člena 67 Direktive 2015/849, to je 26. junija 2017, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in da zato Komisije ni obvestila o ukrepih za njen prenos. Iz tega izhaja, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 3. decembra 2019, torej en teden pred obravnavo, trajala skoraj dve leti in pol.

97 Tretjič, glede plačilne zmožnosti zadevne države članice iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba upoštevati nedavno gibanje bruto domačega proizvoda (BDP) države članice, kakor je izkazano ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej po analogiji s členom 260(2) PDEU sodbo z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska, (Polje vetrnih elektrarn Derrybrien) C-261/18, EU:C:2019:955, točka 124 in navedena sodna praksa).

98 Ob upoštevanju vseh okoliščin obravnavane zadeve in polja proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska, katerega plačilo naloži, ne sme preseči zneska, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je za učinkovito preprečevanje poznejših ponavljajočih se kršitev, ki so podobne kršitvi člena 67 Direktive 2015/849 in ki vplivajo na polni učinek prava Unije, treba naložiti pavšalni znesek 2.000.000 EUR.

99 Irski je treba zato naložiti, naj Komisiji plača pavšalni znesek v višini 2.000.000 EUR.

Stroški

100 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Irski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

101 Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika, v skladu s katerim države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Republika Estonija in Francoska republika nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Irska s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 8. marca 2018, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES, ter torej s tem, da teh zakonov in drugih predpisov ni sporočila Evropski komisiji, ni izpolnila obveznosti iz člena 67 Direktive 2015/849.**

2. **Irski se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 2.000.000 EUR.**

3. **Irski se naloži plačilo stroškov.**

4. **Republika Estonija in Francoska republika nosita svoje stroške.**

Podpisi