Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Sprečavanje korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma – Direktiva (EU) 2015/849 – Neprenošenje i/ili nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa”

U predmetu C-550/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 27. kolovoza 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju T. Scharf, L. Flynn i G. von Rintelen, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Irske, koju zastupaju G. Hodge, M. Browne i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Gilmore, *BL*, i P. McGarryja, *SC*,

tuženika,

koju podupiru:

Republika Estonija, koju zastupa N. Grünberg, u svojstvu agenta,

Francuska Republika, koju zastupaju A.-L. Desjonquères, B. Fodda i J.-L. Carré, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (izvjestitelj), A. Kumin, N. Jääskinen i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. prosinca 2019.,

* Jezik postupka: engleski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. ožujka 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da:

– utvrdi da je, time što do 26. lipnja 2017. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.) ili, u svakom slučaju, time što te mjere nije priopćila Komisiji, Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. stavka 1. Direktive 2015/849;

– naloži toj državi članici u skladu s odredbama članka 260. stavka 3. UFEU-a plaćanje novčane kazne u iznosu od 17 190,60 eura, počevši od dana objave ove presude, zbog povrede obveze priopćavanja mjera za prenošenje te direktive;

– naloži navedenoj državi članici u skladu s odredbama članka 260. stavka 3. UFEU-a plaćanje paušalnog iznosa, koji se temelji na dnevnom iznosu od 4701,20 eura po danu, pomnoženom s brojem dana trajanja povrede, pod uvjetom da se premaši minimalni paušalni iznos od 1 685 000 eura; i

– naloži Irskoj snošenje troškova.

Pravni okvir

2 U skladu s člankom 1. stavcima 1. i 2. Direktive 2015/849:

„1. Cilj je ove Direktive sprečavanje korištenja financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma.

2. Države članice osiguravaju zabranu pranja novca i financiranja terorizma.”

3 Članak 67. te direktive glasi:

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

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

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.”

4 Direktiva 2015/849 izmijenjena je Direktivom (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2015/849 i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL 2018., L 156, str. 43.). Direktiva 2018/843 stupila je na snagu 9. srpnja 2018.

5 U skladu s člankom 1. točkom 42. navedene direktive:

„Direktiva (EU) 2015/849 mijenja se kako slijedi:

[…]

42. u članku 67. stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

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

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

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

Komisija osigurava međupovezanost registara iz članaka 30. i 31. u suradnji s državama članicama do 10. ožujka 2021.

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

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

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

6 Dana 23. veljače 2017., Irska je, kao prenošenje Direktive 2015/849, priopćila European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 (Uredba Europske unije iz 2016. (Borba protiv pranja novca: stvarno vlasništvo društava)). Budući da je Komisija smatrala da se tom mjerom prenosi samo članak 30. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2015/849, a Irska tu instituciju nije obavijestila o postojanju drugih mjera koje su donesene kako bi se uskladilo s tom direktivom, Komisija je 19. srpnja 2017. toj državi članici uputila pismo opomene.

7 Iz odgovora Irske od 13. rujna 2017. proizlazi da su na taj datum mjere za prenošenje navedene direktive bile u postupku donošenja. Međutim, nije podnesen nijedan nacrt zakonodavnog teksta u pogledu predviđenih uredaba u vezi s trustovima i strukturama za zajedničko upravljanje imovinom.

8 Smatrajući da je prenošenje Direktive 2015/849 i dalje nepotpuno, Komisija je Irskoj 8. ožujka 2018. uputila obrazloženo mišljenje kojim je tu državu članicu pozvala da poduzme potrebne mjere kako bi se uskladila sa zahtjevima te direktive u roku od dva mjeseca od primitka tog mišljenja.

9 Irska je na to mišljenje odgovorila dopisom od 4. svibnja 2018., u kojem je Komisiju obavijestila da je nacrt akta kojim se Direktiva 2015/849 uključuje u nacionalno zakonodavstvo pripremljen i da su irske vlasti njegovo donošenje postavile vrlo visoko na listi prioriteta. Tako je parlamentarna rasprava o nacrtu već objavljenog teksta koji je proslijeđen Komisiji trebala početi u svibnju 2018.

10 Smatrajući da Irska nije donijela potrebne nacionalne mjere kako bi osigurala prenošenje Direktive 2015/849 niti priopćila te mjere, Komisija je podnijela ovu tužbu, kojom od Suda zahtijeva da utvrdi povredu obveze koju se stavlja na teret i da toj državi članici povrh plaćanja paušalnog iznosa naloži plaćanje dnevne novčane kazne.

11 Na raspravi koja je održana 10. prosinca 2019. Komisija je obavijestila Sud da djelomično povlači tužbu tako da više ne zahtijeva nalaganje dnevne novčane kazne, s obzirom na to da je taj zahtjev postao bespredmetan nakon potpunog prenošenja Direktive 2015/849 u irsko pravo. Istodobno je navela da visina paušalnog iznosa čije plaćanje zahtijeva da se naloži u predmetnom slučaju iznosi 2 766 992 eura i obuhvaća razdoblje 27. lipnja 2017. do 2. prosinca 2019.

12 Odlukama predsjednika Suda od 12. i 11. veljače 2019., Republici Estoniji odnosno Francuskoj Republici dopušteno je intervenirati u potporu Irskoj.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

13 Prema Komisijinu mišljenju, Irska je, time što nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2015/849 najkasnije do 26. lipnja 2017. ili, u svakom slučaju, time što te odredbe nije priopćila Komisiji, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. te direktive.

14 Naime, na datum podnošenja ove tužbe, Komisija, osim informacija u vezi s mjerama donesenim za osiguranje prenošenja članka 30. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2015/849, od Irske nije primila ni jednu drugu informaciju na temelju koje bi mogla smatrati da je ta direktiva prenesena u irsko pravo.

15 Kad je riječ o navodnim nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive 2015/849, koje su priopćene nakon podnošenja tužbe i na koje se Irska poziva u svojem odgovoru na tužbu, Komisija potvrđuje da je Irska većinom doista prenijela tu direktivu priopćavanjem više mjera za njezino prenošenje 29. studenoga 2018. Međutim, na datum podnošenja replike, i dalje su postojale praznine u pogledu članka 30. stavka 1. drugog podstavka i stavaka 2. i 7., članka 31. stavaka 1. do 3. i 7., članka 47. stavaka 2. i 3,. članka 48. stavaka 5. do 9., članka 61. stavka 3. i članka 62. stavka 2. navedene direktive.

16 Nadalje, Komisija osporava tvrdnju da je Direktiva 2015/849 samo obično ažuriranje, uz izmjene, Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma (SL 2005., L 309, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 116.), koja je već prenesena u irsko pravo. Tvrdi da Direktiva 2015/849 predstavlja značajan razvoj pravila Unije u području borbe protiv pranja novca u odnosu na odredbe Direktive 2005/60, s obzirom na to da, konkretno, Direktiva 2015/849 proširuje područje primjene pravila u području borbe protiv pranja novca u više pogleda proširujući pojam „obveznici” na koje se ta pravila primjenjuju. Ona izričito predviđa uključivanje poreznih kaznenih djela na popis glavnih kaznenih djela u području pranja novca i proširuje definiciju politički izloženih osoba da bi se njome obuhvatili domaći državljani. Ta direktiva proizlazi iz ažuriranja regulatornog okruženja u području pranja novca te je odraz tog konteksta. Osim toga, Irska tijekom predsudskog postupka nikad nije priopćila bilo kakvu nacionalnu mjeru o prenošenju Direktive 2005/60 u okviru prenošenja Direktive 2015/849, a nije ni dostavila korelacijsku tablicu kojom se dokazuje relevantnost takvih nacionalnih mjera i objašnjava povezanost između njih i odredaba te direktive.

17 U tom pogledu Komisija podsjeća na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, s jedne strane na državama članicama donošenje pozitivnog akta prenošenja kada direktiva, kao što to čini Direktiva 2015/849 u svojem članku 67., izričito nalaže državama članicama da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu prilikom svoje objave sadržavaju uputu na tu direktivu ili se uz njih navodi takva

uputa. S druge strane, odredbe direktive morale su se provesti s neupitnom obvezujućom snagom te s konkretnošću, preciznošću i jasnoćom potrebnom da se zadovolji zahtjev pravne sigurnosti koji nalaže, kada se radi o direktivi čija je namjena pojedincima dodijeliti prava, da osobe u pitanju moraju moći odrediti puni opseg svojih prava. Međutim, u predmetnom slučaju, po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018., ti zahtjevi nisu poštovani.

18 Irska smatra da valja odbiti Komisijinu tužbu s obzirom na to da je ona od 29. studenoga 2018. ispunila obveze predviđene u članku 67. Direktive 2015/849. Tako je pojasnila da je stupanjem na snagu 26. studenoga 2018. Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Acta 2018 (Zakon iz 2018. o kaznenom pravosuđu (pranje novca i financiranje terorizma) (izmjena), u daljnjem tekstu: Zakon iz 2018.) i donošenjem Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Acta 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 (Uredba iz 2018. o Zakonu iz 2010. o kaznenom pravosuđu (pranje novca i financiranje terorizma) (članak 25.) (regulatorna kategorija dotičnih osoba)), ona osigurala potpuno prenošenje Direktive 2015/849.

19 Irska ipak ističe da se Direktivom 2015/849 samo ažurira, s izmjenama, velik dio odredaba treće direktive o sprečavanju pranja novca, tj. Direktive 2005/60. Međutim, prve tri direktive o sprečavanju pranja novca prenesene su irskim zakonodavstvom koje je još na snazi, osobito Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Actom 2010 (Zakon iz 2010. o kaznenom pravosuđu (pranje novca i financiranje terorizma), u daljnjem tekstu: Zakon iz 2010. Potonji je obuhvaćao velik dio temeljnih zahtjeva Direktive 2015/849, tako da je Zakon iz 2010., čak i bez zakonodavnih izmjena uvedenih Zakonom iz 2018. već sadržavao 122. članka, od kojih se 85 odnosilo na obveznike i njihove obveze. Dakle, značajan broj mjera za prenošenje koji je već na snazi, povezan s nizom direktiva o pranju novca nije naveden u tužbi.

20 Irska je 23. veljače 2017. Komisiji također priopćila Uredbu iz 2016. spomenutu u točki 6. ove presude. Ta uredba daje učinak obvezi postavljenoj Direktivom 2015/849 da poduzetnike i druge pravne subjekte s poslovnim nastanom u dotičnoj državi članici obveže da pridobiju i čuvaju odgovarajuće, ažurirane i točne informacije u vezi sa stvarnim korisnicima. Dakle, odredbe uvedene navedenom uredbom značajna su mjera za prenošenje te direktive.

21 Tim se mjerama dodaje Zakon iz 2018., kojim su uvedene izmjene Zakona iz 2010. Irska ističe da donošenje Zakona iz 2018. zahtijeva dulji postupak prenošenja da bi se osigurala djelotvornost odredaba Direktive 2015/849, da je dala prednost donošenju prijedloga zakona za prenošenje te direktive i da je taj prijedlog bio već u uznapredovaloj fazi zakonodavnog postupka u trenutku kad je Komisija podnijela predmetnu tužbu.

22 Irska dodaje da određen broj odredaba Direktive 2015/849 ne zahtijeva nikakvu mjeru za prenošenje.

23 Stoga, iako priznaje da do stupanja na snagu Zakona iz 2018., 26. studenoga 2018., određene odredbe Direktive 2015/849 nisu bile prenesene, Irska, s jedne strane, smatra da se ne može tvrditi, kao što to čini Komisija, da na datum podnošenja ove tužbe veći dio te direktive nije bio prenesen u irsko pravo i, s druge strane, tvrdi da je Komisiji priopćila djelomično prenošenje navedene direktive prije isteka roka predviđenog u njezinu članku 67. stavku 1.

24 Kad je riječ o prazninama u prenošenju Direktive 2015/849 koje su navodno postojale nakon stupanja na snagu Zakona iz 2018., 26. studenoga 2018., Irska ističe da je u pogledu odredaba članka 30. stavka 1. drugog podstavka i stavaka 2. i 7. kao i odredaba članka 31. stavaka 1. do 3. i 7. te direktive smatrala da je rok za njihovo prenošenje produljen izmjenom članka 67. stavka 1. navedene direktive Direktivom 2018/843. U svakom slučaju, određene odredbe bile su već u cijelosti ili djelomično prenesene u nacionalno pravo Zakonom iz 2010.

25 U vezi s člankom 47. stavkom 2. Direktive 2015/849, ta država članica tvrdi da su Zakonom iz 2018. uvedene odredbe koje se odnose na registraciju pružatelja usluga unovčenja čekova, ali da, s obzirom na to da nijedan takav pružatelj usluga nije registriran na njezinu području, nije smatrala korisnim donijeti odredbu u vezi s primjerenošću pružatelja usluga unovčenja čekova.

26 Kad je riječ o članku 47. stavku 3. Direktive 2015/849, Irska podsjeća na to da je u korelacijskoj tablici koja je priopćena sa Zakonom iz 2018. uputila na činjenicu da dotična profesionalna tijela svoje članove podvrgavaju nadzoru u vezi s kaznenim osudama. Naime, u pogledu subjekata na koje se odnosi ta odredba, utvrđeno je da revizori, javni bilježnici i neovisni pravni stručnjaci svi moraju biti članovi dotičnih profesionalnih tijela i da, u tom svojstvu, podliježu nadzoru u vezi s kaznenim osudama. Stoga je poštovanje obveza koje proizlaze iz članka 47. stavka 3. te direktive osigurano.

27 U pogledu članka 48. stavaka 5. do 9. Direktive 2015/849, Irska tvrdi da te odredbe ne zahtijevaju nalaganje posebnih obveza u posebnim zakonskim odredbama. Pod pretpostavkom da takve obveze proizlaze iz stavaka 5. do 8. tog članka, Irska ih je shvatila kao sekundarne ili sporedne u odnosu na opće funkcije nadležnih tijela koje su utvrđene u članku 63. Zakona iz 2010. Budući da su odredbe članka 48. stavka 9. te direktive po prirodi neobvezujuće, one ne zahtijevaju posebnu mjeru za prenošenje.

28 Kad je riječ o članku 61. stavku 3. Direktive 2015/849, Irska tvrdi da članak 54. Zakona iz 2010., kako je izmijenjen člankom 26. Zakona iz 2018., sadržava obveze za osobe na koje se odnosi ta odredba. Zaštita zviždača, na koje je Komisija uputila u svojoj replici uređena je postojećim nacionalnim zakonodavstvom, tj. Protected Disclosures Actom 2014 (Zakon iz 2014. o zaštićenim otkrivanjima).

29 U vezi s člankom 62. stavkom 2. Direktive 2015/849, ta država članica tvrdi da je njegovo prenošenje osigurano postojećim propisima s obzirom na to da Središnja banka Irske koja, na temelju Fitness and Probity Standardsa (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) (Pravila o primjerenosti (Kodeks donesen na temelju članka 50. Zakona iz 2010. o reformi Središnje banke)) koje je ta banka donijela tijekom 2014., nalaže upravne sankcije.

Ocjena Suda

30 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, dok naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presude od 30. siječnja 2002., Komisija/Grčka, C-103/00, EU:C:2002:60, t. 23.; od 18. listopada 2018., Komisija/Rumunjska, C-301/17, neobjavljena, EU:C:2018:846, t. 42., i od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 23.).

31 Nadalje, Sud je u više navrata presudio da ako direktiva izričito predviđa obvezu za države članice da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu prilikom objave sadržavaju uputu na tu direktivu ili se uz njih navodi takva uputa, u svakom je slučaju potrebno da države članice donesu pozitivan akt prenošenja predmetne direktive (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 1997., Komisija/Njemačka, C-137/96, EU:C:1997:566, t. 8.; od 18. prosinca 1997., Komisija/Španjolska, C-360/95, EU:C:1997:624, t. 13., i od 11. lipnja 2015., Komisija/Poljska, C-29/14, EU:C:2015:379, t. 49.).

32 U predmetnom je slučaju Komisija proslijedila svoje obrazloženo mišljenje Irskoj 8. ožujka 2018., tako da je rok od dva mjeseca koji je u njoj određen istekao 8. svibnja 2018. Stoga s obzirom na stanje unutarnjeg zakonodavstva koje je na taj datum na snazi valja ocijeniti postojanje navodne povrede (vidjeti po analogiji presudu od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

33 U tom pogledu, s jedne strane, iz odgovora Irske od 4. svibnja 2018. proizlazi da na taj datum, neovisno o donošenju nacionalne mjere za prenošenje članka 30. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2015/849, ta direktiva nije bila u potpunosti prenesena u nacionalno pravo. Dakle, nije sporno da se ta situacija nije promijenila 8. svibnja 2018. jer su mjere koje su, čak i prema mišljenju Irske, bile nužne za osiguranje cjelokupnog prenošenja navedene direktive Komisiji priopćene tek 29. studenoga 2018.

34 S druge strane, točno je da, osim mjere kojom se osigurava prenošenje članka 30. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2015/849, druge nacionalne mjere za koje Irska smatra da se njima zapravo osigurava djelomično prenošenje te direktive po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018. ne samo da nisu priopćene Komisiji na tom temelju, nego ni ne sadržavaju, suprotno onomu što je propisano člankom 67. iste direktive, nikakvo upućivanje na nju.

35 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da predmetne mjere čine pozitivan akt prenošenja u smislu sudske prakse navedene u točki 31. ove presude.

36 U vezi s ostalim, dovoljno je utvrditi da su mjere priopćene 29. studenoga 2018. te 30. siječnja, 27. ožujka, 27. studenoga i 3. prosinca 2019. donesene i stupile na snagu podosta nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018., tako da ih se u svakom slučaju ne može uzeti u obzir za ocjenu postojanja povrede koja se stavlja na teret po isteku tog roka.

37 Stoga valja utvrditi da do isteka roka određenog u navedenom obrazloženom mišljenju Irska nije donijela sve potrebne mjere za prenošenje Direktive 2015/849 niti, prema tome, Komisiji priopćila te mjere za prenošenje.

38 Stoga, valja utvrditi da je, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2015/849 i, prema tome, time što nije priopćila te mjere Komisiji, Irska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. te direktive.

Povreda obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a

– Argumentacija stranaka

39 Prema Komisijinu mišljenju, članak 260. stavak 3. UFEU-a uveden je Ugovorom iz Lisabona s ciljem jačanja odredbe o kazni koja je prethodno uvedena Ugovorom iz Maastrichta. Imajući u vidu inovativnost te odredbe i nužnost očuvanja transparentnosti i pravne sigurnosti, ta je institucija donijela komunikaciju naslovljenu „Provedba članka 260. stavka 3. UFEU-a” (SL 2011., C 12, str. 1.; u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2011.).

40 Cilj te odredbe bio je što više potaknuti države članice na prenošenje direktiva u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i osigurati primjenu zakonodavstva Unije.

41 Komisija smatra da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje u slučaju potpunog nepriopćavanja mjera za prenošenje, ali i u slučaju djelomičnog priopćavanja tih mjera.

42 Nadalje, ta institucija smatra, s obzirom na to da se članak 260. stavak 3. UFEU-a poziva na povredu obveze države članice da priopći „mjere za prenošenje direktive”, da se ta odredba ne primjenjuje samo na nepriopćavanje nacionalnih mjera za prenošenje direktive, nego i na slučaj nedonošenja takvih

mjera. Čisto formalističko tumačenje navedene odredbe, prema kojem se ta potonja odnosi samo na osiguranje stvarnog priopćavanja nacionalnih mjera, ne jamči relevantno prenošenje svih odredaba predmetne direktive i obvezu prenošenja direktiva u nacionalno pravo lišava svakog korisnog učinka.

43 U predmetnom slučaju, riječ je upravo o sankcioniranju nedonošenja i neobjavljivanja te prema tome, nepriopćavanja Komisiji od strane Irske svih pravnih mjera potrebnih za osiguranje prenošenja Direktive 2015/849 u nacionalno pravo.

44 Kad je riječ o argumentima koje je Irska istaknula za osporavanje primjenjivosti članka 260. stavka 3. UFEU-a u predmetnom slučaju, Komisija najprije navodi da ta odredba ima posebno područje primjene i nije zamišljena kao odstupanje od općeg pravila, tako da se ne treba usko tumačiti. Pravodobno prenošenje direktiva u nacionalno pravo od temeljne je važnosti i cilj navedene odredbe je upravo poštovanje roka za njihovo prenošenje.

45 Komisija zatim tvrdi da se pojmovi „potpuno prenošenje”, s jedne strane, i „pravilno prenošenje”, s druge strane, mogu jasno razlikovati jedan od drugog. Komisijino utvrđenje postojanja praznina u prenošenju direktive u nacionalno pravo ni na koji način ne znači da je Komisija provela nadzor usklađenosti postojećih nacionalnih odredaba s tom direktivom. To je tim više tako kada, kao u predmetnom slučaju, država članica koja je povrijedila obvezu sama priznaje da prenošenje predmetne direktive u nacionalno pravo još nije do kraja provedeno. Usto, imajući u vidu cilj članka 260. stavka 3. UFEU-a, kako ga je Sud precizirao u svojoj presudi od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina) (C-543/17, EU:C:2019:573), primjena te odredbe nije ograničena samo na slučajeve potpunog neprenošenja.

46 Osim toga, Komisija odbacuje argument prema kojem je predloživši novčane sankcije ona u predmetnom slučaju postupala neproporcionalno te je povrijedila obveze koje proizlaze iz dužnosti lojalne suradnje predviđene člankom 4. stavkom 3. UEU-a. U tom pogledu, ona naglašava da nikad nije osporavala to da je Irska postupala u dobroj vjeri i da je lojalno surađivala. Nadalje, nije bilo potrebno ispitati primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a s obzirom na dobru vjeru dotične države članice jer nije sporno da je Irska kasnila s donošenjem glavnog instrumenta nacionalnog prava koji je izabrala kako bi dala učinak većini odredaba Direktive 2015/849, tj. Zakona iz 2018. Taj se pristup još strože nalaže jer je sam cilj članka 260. stavka 3. UFEU-a potaknuti države članice da pravodobno prenesu sve odredbe direktive. Ne treba strahovati da bi države članice ugrozile kvalitetu prenošenja direktiva u korist pravodobnog prenošenja, s obzirom na to da je zakonodavac predvidio rokove potrebne za osiguranje kvalitetnog prenošenja i uzeo te parametre u obzir prilikom izbora datuma za prenošenje određenog direktivama. K tomu, Sud je presudio, ako se pokaže da je rok za provedbu direktive prekratak, da je za zainteresiranu državu članicu jedini način koji je u skladu s pravom Unije poduzimanje odgovarajućih inicijativa kako bi od nadležne institucije ishodila eventualno produljenje tog roka.

47 Naposljetku, Komisija dodaje da se njezina odluka da sustavno zahtijeva nalaganje novčane sankcije primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može smatrati propustom izvršavanja njezine diskrecijske ovlasti. Naime, u točki 16. Komunikacije iz 2011. ona je izričito uzela u obzir činjenicu da joj navedena odredba daje široku diskrecijsku ovlast, analognu diskrecijskoj ovlasti u pogledu pokretanja postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Stoga je politička odluka da načelno koristi instrument iz članka 260. stavka 3. UFEU-a u svim predmetima koji se odnose na povrede iz te odredbe donesena na temelju njezine diskrecijske ovlasti. Iako Komisija ne isključuje mogućnost da bi se mogli pojaviti pojedinačni slučajevi u kojima bi joj zahtjev za izricanje sankcije na osnovi navedene odredbe mogao izgledati neprimjeren, ona precizira da to nije slučaj u ovom predmetu.

48 U tom pogledu, Komisija osporava argument Irske i država članica koje su intervenirale prema kojem je ona svoj zahtjev za nalaganje novčane sankcije državi članici temeljila na postupanju drugih država članica. Naprotiv, prema primijenjenoj metodi izračuna, ona osigurava da su predložene sankcije prilagođene određenoj povredi, a činjenica da je utvrdila opći okvir koji joj omogućava da bez diskriminacije primijeni svoju metodu u svakom pojedinom slučaju ne može opovrgnuti taj zaključak.

49 Iako priznaje da je samo djelomično prenijela Direktivu 2015/849 do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, Irska osporava primjenu članka 260. stavka 3. UFEU-a u predmetnom slučaju.

50 U prilog svojem stajalištu, ta država članica konkretno tvrdi da je od 29. studenoga 2018. u potpunosti prenijela Direktivu 2015/849, dok Komisija smatra da je prenošenje te direktive u irsko pravo u potpunosti osigurano tek od 3. prosinca 2019. Komisijina argumentacija koja se odnosi na razdoblje nakon 26. studenoga 2018. temelji se na kvalitativnoj analizi prenošenja navedene direktive, što dokazuje da je teško razlikovati „potpuno prenošenje" direktive i njezino „nepravilno prenošenje". U takvom slučaju, država članica ne može znati potpada li određena povreda obveze pod područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a, i ako da, tijekom kojeg razdoblja je ta povreda obveze trajala. Pod pretpostavkom da su u predmetnom slučaju nakon 29. studenoga 2018. još uvijek postojale praznine u prenošenju Direktive 2015/849 – što Irska osporava – te se praznine mogu pripisati tomu da je Irska pogrešno protumačila određene obveze koje ima, previdu ili nepravilno popunjenoj korelacijskoj tablici. Temeljiti sankcioniranje navodnih manjih nedostataka u *prima facie* ocjeni obveza koje Irska ima na članku 260. stavku 3. UFEU-a, kao što to čini Komisija, bilo bi protivno cilju te odredbe.

51 Irska također ističe da primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a treba ocjenjivati od slučaja do slučaja i uzimajući u obzir dobru vjeru dotične države članice. Budući da je ovlast koja je Komisiji dodijeljena tom odredbom po prirodi diskrecijska, valja zaključiti da Komisijina opća politika, kako je opisana u Komunikaciji Komisije naslovljenoj „Pravo [Unije]: boljom primjenom do boljih rezultata" (SL 2017., C 18, str. 10.), koja se sastoji od sustavnog zahtijevanja nalaganja plaćanja paušalnih iznosa i novčanih kazni nije u skladu s ciljem navedene odredbe. Usto, ta politika ne omogućuje da se uzmu u obzir napori koje su države članice uložile u dobroj vjeri. U predmetnom slučaju, Komisija je obaviještena o napretku prenošenja Direktive 2015/849 i o kalendaru utvrđenom za donošenje mjera za njezino prenošenje. U tim okolnostima, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa vjerojatno ne omogućuje postizanje odvraćajućeg učinka kao što je očuvanje „općih interesa koje se nastoji ostvariti zakonodavstvom Unije" na koje se Komisija poziva, nego, naprotiv, može potaknuti države članice da ugroze kvalitetu prenošenja direktiva u korist njihova pravodobnog prenošenja. Pristup koji slijedi Komisija stoga povređuje načelo proporcionalnosti utvrđeno u članku 5. stavku 4. UEU-a. K tomu, taj pristup nije u skladu s dužnosti lojalne suradnje koju Komisija ima na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a. Komisijina odluka da sustavno zahtijeva plaćanje paušalnog iznosa bez obrazlaganja tog zahtjeva od slučaja do slučaja bilo bi uostalom protivno sudskoj praksi Suda prema kojoj nalaganje paušalnog iznosa ne smije biti automatsko te se o njemu mora odlučiti imajući u vidu okolnosti predmetnog slučaja. U ovom slučaju Komisijin je cilj Irsku iskoristiti kao primjer i time potaknuti druge države članice da ubuduće poštuju rokove za prenošenje predviđene direktivama. To je nepravedno i nezakonito. Nadalje, Komisijino postupanje temelji se na pretpostavci da države članice nastoje odgoditi prenošenje direktiva, što zapravo pretpostavlja zlu vjeru država članica. Takva je pretpostavka protivna dužnosti lojalne suradnje predviđene člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

52 Republika Estonija i Francuska Republika osobito ističu da ovaj predmet upućuje na to koliko je državi članici teško razlikovati nepotpuno prenošenje direktive od njezina nepravilnog prenošenja. Stoga se države članice nalaze u izrazito teškoj situaciji, s obzirom na to da, ako je slijediti pristup koji zagovara Komisija, nikad ne mogu biti sigurne da ta institucija ne namjerava zahtijevati nalaganje novčane sankcije u odnosu na njih.

53 Nadalje, ti intervenijenti smatraju da se u predmetnom slučaju članak 260. stavak 3. UFEU-a ne primjenjuje jer Komisija nije detaljno obrazložila svoju odluku o zahtijevanju nalaganja plaćanja paušalnog iznosa. Takva bi odluka, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda u tom području, morala biti posebno opravdana u odnosu na posebne okolnosti svakog predmeta. Komisija se ne može ograničiti na načelnu primjenu instrumenta predviđenog u članku 260. stavku 3. UFEU-a a da pritom ne prekrši tu odredbu. Osim toga, Komisijina detaljna analiza svakog slučaja zahtijeva se kada su ti elementi nužni za utvrđenje prirode novčane sankcije koju treba izreći kako bi se dotičnu državu članicu dovelo do toga da prekine predmetnu povredu obveze i za utvrđenje novčanog iznosa koji je primjeren okolnostima slučaja kao što to zahtijeva ta sudska praksa.

– *Ocjena Suda*

54 Valja podsjetiti na to da se člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a zbog toga što dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od dana koji Sud odredi u svojoj presudi.

55 Kad je riječ o dosegu članka 260. stavka 3. UFEU-a, Sud je presudio da valja primijeniti tumačenje te odredbe kojim se, s jedne strane, omogućuje da se zajamče ovlasti koje Komisija ima radi osiguranja djelotvorne primjene prava Unije i zaštita prava obrane te postupovnog položaja koji imaju države članice na temelju zajedničke primjene članka 258. i članka 260. stavka 2. UFEU-a i, s druge strane, Sud stavlja u položaj da može izvršavati svoju sudsku funkciju koja se sastoji od ocjene, u okviru jednog postupka, toga je li dotična država ispunila svoje obveze u području priopćavanja mjera za prenošenje direktive i, ovisno o slučaju, ocjene težine tako utvrđene povrede obveze te od nalaganja novčane kazne za koju smatra da je najprimjerenija s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 58.).

56 U tom kontekstu, Sud je protumačio pojam „obveza priopćavanja mjera za prenošenje”, iz članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da se odnosi na obvezu država članica da proslijede dovoljno jasne i precizne informacije u vezi s mjerama za prenošenje direktive. Kako bi ispunile obvezu u vezi s pravnom sigurnošću i osigurale potpuno prenošenje odredaba te direktive na cijelom dotičnom državnom području, države članice dužne su za svaku odredbu navedene direktive navesti nacionalnu odredbu ili odredbe kojima se osigurava njezino prenošenje. Kad je to priopćavanje izvršeno, ovisno o slučaju uz podnošenje korelacijske tablice, na Komisiji je da utvrdi, radi zahtijevanja da se dotičnoj državi članici naloži novčana kazna predviđena u članku 260. stavku 3. UFEU-a, da određene mjere za prenošenje očito nedostaju ili ne obuhvaćaju cijelo državno područje dotične države članice, pri čemu u okviru sudskog postupka pokrenutog na temelju te odredbe. nije na Sudu da ispita osigurava li se nacionalnim mjerama koje su priopćene Komisiji pravilno prenošenje odredaba predmetne direktive (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C 543/17, EU:C:2019:573, t. 59.).

57 Budući da je, kao što to proizlazi iz točaka 37. i 38. ove presude, utvrđeno da, po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018., Irska nije Komisiji priopćila sve mjere za prenošenje Direktive 2015/849 u smislu članka 260. stavka 3. UFEU-a, tako utvrđena povreda potpada pod područje primjene te odredbe.

58 Kad je riječ o tome treba li Komisija, kao što to ističu Irska i države članice koje su intervenirale njoj u potporu, obrazložiti od slučaja do slučaja svoju odluku da zahtijeva novčanu kaznu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ili to ta institucija može učiniti bez obrazloženja, u svim slučajevima koji potpadaju pod područje primjene te odredbe, valja podsjetiti na to da Komisija, kao čuvarica Ugovorâ na temelju članka 17. stavka 1. druge rečenice UEU-a, ima diskrecijsku ovlast za donošenje takve odluke.

59 Naime, primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može se promatrati zasebno, nego mora biti povezana s pokretanjem postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Budući da zahtjev za izricanje novčane kazne u skladu s navedenim člankom 260. stavkom 3. UFEU-a predstavlja samo pomoćnu mogućnost uz postupak zbog povrede obveze, čiju učinkovitost mora osigurati, i da Komisija raspolaže, što se tiče svrsishodnosti pokretanja takvog postupka, diskrecijskom ovlašću nad kojom Sud ne može izvršavati sudski nadzor (vidjeti u tom smislu presude od 14. veljače 1989., Star Fruit/Komisija, 247/87, EU:C:1989:58, t. 11.; od 6. srpnja 2000., Komisija/Belgija, C-236/99, EU:C:2000:374, t. 28., i od 26. lipnja 2001., Komisija/Portugal, C-70/99, EU:C:2001:355, t. 17.), uvjeti za primjenu te odredbe ne mogu biti restriktivniji od uvjeta za primjenu članka 258. UFEU-a.

60 Usto, važno je istaknuti da je u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a jedino Sud nadležan za izricanje novčane kazne državi članici. Kad Sud, nakon kontradiktornog postupka donese takvu odluku, on je mora obrazložiti. Stoga nepostojanje Komisijina obrazloženja u pogledu njezina izbora da od Suda zahtijeva primjenu članka 260. stavka 3. UFEU-a ne utječe na postupovna jamstva predmetne države članice.

61 Važno je dodati da okolnost da Komisija ne mora od slučaja do slučaja obrazložiti svoju odluku da zahtijeva izricanje novčane sankcije u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, ne oslobađa tu instituciju obveze obrazlaganja prirode i iznosa zahtijevane novčane sankcije, vodeći u tom pogledu računa o smjernicama koje je usvojila, kao što su one iz komunikacija Komisije koje, iako ne obvezuju Sud, pridonose jamstvu transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti djelovanja Komisije (vidjeti po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 30. svibnja 2013., Komisija/Švedska, C-270/11, EU:C:2013:339, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

62 Taj zahtjev da se obrazloži priroda i iznos novčane kazne još je i važniji jer, za razliku od onoga što je predviđeno u članku 260. stavku 2. UFEU-a, stavak 3. tog članka predviđa da, u okviru postupka pokrenutog u skladu s tom odredbom, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast, jer ga, u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije obvezuju u pogledu prirode novčane sankcije koju može izreći i najvišeg iznosa sankcije koju može izreći.

63 Naime, autori članka 260. stavka 3. UFEU-a predvidjeli su ne samo da je na Komisiji da odredi „paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je dotična država članica dužna platiti”, nego su i precizirali da Sud može odrediti samo plaćanje novčane sankcije „koja ne premašuje iznos koji je odredila” Komisija. Na taj su način utvrdili izravnu povezanost između sankcije koju zahtijeva Komisija i sankcije koju Sud može izreći na temelju te odredbe.

64 Ni argument prema kojem nalaganje plaćanja paušalnog iznosa ne smije, u skladu sa sudskom praksom Suda (vidjeti osobito presudu od 9. prosinca 2008., Komisija/Francuska, C-121/07, EU:C:2008:695, t. 63.), biti automatsko, ne može imati utjecaja na Komisijinu ovlast da pokrene postupak u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a u svim slučajevima u kojima smatra da povreda obveze potpada pod područje primjene te odredbe. Naime, ta se sudska praksa odnosi na ocjenu osnovanosti Komisijina zahtjeva za „osudu” na plaćanje novčane sankcije od strane Suda, a ne na svrsishodnost podnošenja takvog zahtjeva.

65 Kad je riječ o argumentu Irske prema kojem je cilj Komisijina djelovanja da nju samu i Rumunjsku iskoristi kao primjer kako bi druge države članice potaknula da poštuju rokove za prenošenje određene u direktivama, valja navesti, s jedne strane, kao što je to Komisija istaknula, a da joj se o

tome nije proturječilo, da su na datum podnošenja ove tužbe Irska i Rumunjska bile jedine države članice koje nisu u potpunosti prenijele Direktivu 2015/849. S druge strane, i u svakom slučaju, zaključci koji su Komisiju naveli na pokretanje ovog postupka protiv Irske, i da to učini na datum koji je izabrala, ne mogu utjecati na primjenjivost članka 260. stavka 3. UFEU-a ili na dopuštenost tužbe podnesene na temelju te odredbe.

66 Stoga valja utvrditi da se članak 260. stavak 3. UFEU-a primjenjuje na situaciju poput one o kojoj je riječ u predmetnom slučaju.

Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa u predmetnom slučaju

– *Argumentacija stranaka*

67 Kad je riječ o iznosu novčane sankcije koju treba izreći, Komisija, u skladu sa stajalištem izraženim u točki 23. Komunikacije iz 2011., smatra da, s obzirom na to da povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive nije lakša od povrede obveze koja može biti predmet sankcija navedenih u članku 260. stavku 2. UFEU-a, pravila za izračun sankcija iz članka 260. stavka 3. UFEU-a moraju biti kao ona koja se primjenjuju u okviru postupka predviđenog u stavku 2. tog članka.

68 U predmetnom slučaju Komisija zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa čija je visina izračunana prema smjernicama sadržanima u njezinoj Komunikaciji od 13. prosinca 2005., naslovljenoj „Provedba članka [260. UFEU-a]” (SEC(2005) 1658), kako je izmijenjena Komunikacijom od 13. prosinca 2017., naslovljenom „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu u postupcima zbog povrede propisa” (C(2017) 8720), i čiji minimalni paušalni iznos za Irsku iznosi 1 685 000 eura. Taj se minimalni paušalni iznos međutim ne primjenjuje u predmetnom slučaju jer je manji od iznosa koji proizlazi iz izračuna paušalnog iznosa u skladu s tim komunikacijama. Kako bi se utvrdio dnevni iznos koji služi kao osnovica za taj izračun, valja pomnožiti standardni paušal, tj. 230 eura, s koeficijentom težine prekršaja i s faktorom „n” koji za Irsku iznosi 2,92. Koeficijent težine prekršaja postupno se smanjivao kako je Irska priopćavala dodatne mjere za prenošenje. Tako je za razdoblje od 27. lipnja 2017. do 28. studenoga 2018., koeficijent težine prekršaja na ljestvici od 1 do 20 bio 7; za razdoblje od 29. studenoga 2018. do 26. ožujka 2019. taj je koeficijent bio 2, i za razdoblje od 27. ožujka do 2. prosinca 2019. navedeni je koeficijent bio 1. Zbroj triju iznosa koji odgovaraju tim razdobljima, odnosno 2 439 922,80 eura, 158 497,60 eura i 168 571,60 eura, Komisiju je doveo do toga da zahtijeva nalaganje plaćanja ukupnog paušalnog iznosa od 2 766 992 eura.

69 Nadalje, Komisija osporava to da je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa iznimka i da se nalaže samo u iznimnim okolnostima. Naime, zakašnjelo prenošenje direktiva ne samo da ugrožava očuvanje općih interesa koji se nastoje ostvariti zakonodavstvom Unije, a koji ne mogu dopustiti ikakvo kašnjenje, nego i nadasve ugrožava zaštitu europskih građana koji izvode subjektivna prava iz tog zakonodavstva. Usto, vjerodostojnost prava Unije kao cjeline bila bi ugrožena ako bi zakonodavnim aktima trebalo više godina da proizvedu svoje pune pravne učinke u državama članicama. Stoga su kašnjenja u prenošenju direktiva posebne okolnosti koje su dovoljno ozbiljne da opravdaju nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.

70 Kad je riječ o visini paušalnog iznosa čije plaćanje Komisija zahtijeva, Irska smatra da, poput onoga što je presuđeno u vezi s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, Sud nije vezan Komisijinim smjernicama i, konkretnije, minimalnim paušalnim iznosom koji je za Irsku određen na 1 685 000 eura. Usto, kada je predmetna povreda prestala prije objave presude Suda donesene u predmetu povodom te povrede obveze, Sud može utvrditi da plaćanje paušalnog iznosa nije nužno. Uostalom, u predmetnom se slučaju ne bi trebalo naložiti nijedno plaćanje paušalnog iznosa. Što se tiče ostalog, nema razloga za primjenu metode izračuna novčanih sankcija koje se nalažu na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a na one koje se nalažu na temelju stavka 3. tog članka, jer težina povreda obveze koja se želi sankcionirati nije jednaka.

71 Nadalje, Irska ističe da dan nakon krajnjeg datuma za prenošenje Direktive 2015/849, tj. 27. lipnja 2017., ne može biti odgovarajuća polazna točka za ocjenu trajanja predmetne povrede obveze jer na taj datum, ona nije mogla znati da ta povreda obveze potpada pod područje primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a i da će Komisija usvojiti politiku sustavne primjene te odredbe. Usto, izračun paušalnog iznosa s obzirom na dnevni iznos, pri čemu se premašuje minimalni paušalni iznos koji je Komisija predložila, protivan je načelu pravne sigurnosti. Kad je riječ o prestanku navedene povrede obveze, Irska podsjeća na to da je prema njezinu mišljenju do toga došlo 29. studenoga 2018., a ne kao što to tvrdi Komisija, 3. prosinca 2019. Naime, na taj prvi datum sve su odredbe Direktive 2015/849 koje su zahtijevale prenošenje bile u potpunosti prenesene u nacionalno pravo. Ako, unatoč činjenici što je predmetna povreda obveze prestala na dan kad je Sud ispitivao činjenice, on ipak odluči naložiti Irskoj plaćanje paušalnog iznosa, ta novčana kazna mora biti minimalna.

72 Kad je riječ o koeficijentu težine povrede obveze, imajući u vidu važnost pravila Unije koja su predmet predmetne povrede, zanemarive posljedice neprenošenja Direktive 2015/849 na opće ili posebne interese i olakotne okolnosti, Irska tvrdi da je koeficijent koji je Komisija predložila znatno previsok. Tako bi u predmetnom slučaju taj koeficijent trebalo smanjiti na 1. Kao olakotne okolnosti, Irska konkretno navodi da je Zakon iz 2018. stupio na snagu tijekom postupka, da je prenošenje primarnim zakonodavstvom povezano sa snagom provedbenih mjera koje su predviđene važećim zakonodavstvom, da je dala prednost donošenju prijedloga zakona u obama domovima parlamenta, da je obavještavala Komisiju o naprecima u zakonodavnom radu i poštovala indikativni kalendar koji joj je ta institucija dostavila prije podnošenja ove tužbe.

73 Republika Estonija i Francuska Republika u predmetnom slučaju smatraju da visinu paušalnog iznosa koji je Komisija predložila u svakom slučaju treba smanjiti.

– Ocjena Suda

74 Kao prvo, kad je riječ o argumentu prema kojem je neproporcionalno naložiti plaćanje paušalnog iznosa s obzirom na to da je tijekom postupka Irska prestala s predmetnom povredom, valja podsjetiti na to da, s jedne strane, povreda obveze države članice da priopći mjere za prenošenje direktive, bilo potpunim ili djelomičnim nepostojanjem informacije ili nedovoljno jasnom i preciznom informacijom, može sama po sebi opravdati pokretanje postupka na temelju članka 258. UFEU-a radi utvrđivanja te povrede (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 51.). S druge strane, cilj koji slijedi uvođenje mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku prekinu povredu obveze, koja bi u nepostojanju takve mjere i dalje bila prisutna, nego također ublažiti i ubrzati postupak za nalaganje novčanih sankcija u vezi s povredama obveze priopćavanja nacionalne mjere za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, pri čemu se pojašnjava da je prije uvođenja takvog mehanizma do nalaganja novčane sankcije državama članicama jer nisu u rokovima postupile sukladno ranijoj presudi Suda i nisu poštovale svoju obvezu prenošenja moglo doći tek nekoliko godina nakon potonje presude (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 52.).

75 Dakle, mora se utvrditi da su autori članka 260. stavka 3. UFEU-a, za postizanje cilja koji slijedi ta odredba, predvidjeli dvije vrste novčanih sankcija, odnosno paušalni iznos i novčanu kaznu.

76 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da primjena jedne ili druge od tih mjera ovisi o primjerenosti svake od njih da ostvari cilj koji se želi ostvariti, ovisno o okolnostima slučaja. Dok se izricanje novčane kazne čini posebno prikladnim da potakne državu članicu da u što kraćem roku prestane s povredom obveze koja bi, bez takve mjere, nastavila postojati, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice na privatne i javne

interese, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska, C-304/02, EU:C:2005:444, t. 81.).

77 U tim okolnostima, tužba kojom se, kao u predmetnom slučaju zahtijeva nalaganje paušalnog iznosa ne može se odbiti kao neproporcionalna samo zbog toga što je njezin predmet povreda obveze, koja je, iako je trajala određeno vrijeme, prestala u trenutku kad je Sud ispitivao činjenice.

78 Kao drugo, kad je riječ o svrsishodnosti nalaganja novčane sankcije u predmetnom slučaju, valja podsjetiti na to da je Sud dužan, u svakom predmetu i s obzirom na okolnosti slučaja o kojem je pozvan odlučiti kao i na razinu uvjerljivosti i odvraćanja za koje mu se čini da je dosegnuo, odlučiti o prikladnim novčanim sankcijama, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 78.).

79 U ovom predmetu valja utvrditi, bez obzira na to što je Irska surađivala s Komisijinim službama tijekom cijelog predsudskog postupka i što je potonje obavještavala o napretku u prenošenju Direktive 2015/849, da svi pravni i činjenični elementi u vezi s utvrđenom povredom, tj. činjenica da je na datum podnošenja ove tužbe priopćena samo jedna mjera za prenošenje, koja je obuhvaćala samo odredbe članka 30. stavka 1. prvog podstavka te direktive te okolnost da su potonje mjere za prenošenje navedene direktive stupile na snagu tjedan dana prije održavanja rasprave, upućuju na to da učinkovito sprečavanje budućih sličnih povreda prava Unije može zahtijevati donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa (vidjeti u tom smislu po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presude od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 142., i od 4. prosinca 2014., Komisija/Švedska, C-243/13, neobjavljenu, EU:C:2014:2413, t. 63.).

80 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentacijom navedenom u točki 65. ove presude. Naime, kao što je to navedeno u toj točki, Komisija osobito mora ocijeniti svrsishodnost postupanja protiv države članice i odabrati trenutak u kojem će protiv nje pokrenuti postupak zbog povrede obveze.

81 Kao treće, kad je riječ o izračunu paušalnog iznosa koji je primjereno naložiti u ovom slučaju, valja podsjetiti na to da Sud ima pravo, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast u tom pogledu onako kako je ograničena prijedlozima Komisije, utvrditi visinu paušalnog iznosa na čije se plaćanje može osuditi državu članicu na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Neki od relevantnih čimbenika u tom pogledu su posebice elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona postojala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (vidjeti po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

82 Kao prvo, kad je riječ o težini povrede obveze, valja podsjetiti na to da su obveza donošenja nacionalnih mjera za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza priopćavanja tih mjera Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 85.). Tomu se dodaje to da je Direktiva 2015/849 važan instrument za osiguranje učinkovite zaštite financijskog sustava Unije od prijetnji koje predstavljaju pranje novca i financiranje terorizma. Nepostojanje ili nedostatnost takve zaštite financijskog sustava Unije mora se smatrati kao osobito ozbiljna u pogledu njihovih posljedica za javne i privatne interese unutar Unije.

83 Iako je točno da je Irska tijekom postupka prestala s povredom obveze koja joj se stavlja na teret, činjenica je da je ta povreda postojala po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018., tj. 8. svibnja 2018., tako da djelotvornost prava Unije nije bila pravodobno osigurana.

84 Osim toga, težinu te povrede obveze povećava okolnost da je na taj datum Irska donijela mjere za prenošenje Direktive 2015/849 u odnosu samo na jednu njezinu odredbu.

85 Argumenti koje Irska ističe kako bi opravdala kašnjenje u prenošenju Direktive 2015/849, tj. ponajprije, da je za donošenje Zakona iz 2018. bilo potrebno primijeniti dulji postupak za prenošenje kako bi se osigurala djelotvornost odredaba te direktive, ne može utjecati na težinu predmetne povrede jer prema ustaljenoj sudskoj praksi, interne prakse ili situacije u državi članici ne mogu opravdati nepoštovanje obveza i rokova koji proizlaze iz direktiva Unije ni stoga njihovo zakašnjelo ili nepotpuno prenošenje. Također nije relevantno to što povreda obveze države članice proizlazi iz tehničkih poteškoća s kojima je bila suočena (vidjeti osobito presudu od 7. svibnja 2002., Komisija/Nizozemska, C-364/00, EU:C:2002:282, t. 10. i navedenu sudsku praksu). Uostalom, ako se pokaže da je rok za provedbu direktive prekratak, za zainteresiranu državu članicu jedini način koji je u skladu s pravom Unije je poduzimanje odgovarajućih inicijativa kako bi od nadležne institucije ishodila eventualno produljenje tog roka (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 1998., Komisija/Španjolska, C-71/97, EU:C:1998:455, t. 16.).

86 Kao drugo, kad je riječ o trajanju povrede, važno je podsjetiti na to da se ono u načelu treba procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem je Sud ocjenjivao činjenice, a ne trenutak u kojem je Komisija pokrenula postupak pred Sudom (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 87.). Treba smatrati da je ta ocjena činjenica provedena na dan okončanja postupka.

87 U predmetnom slučaju među strankama nije sporno da je do prestanka povrede obveze došlo na datum prije okončanja postupka, ali se one ne slažu oko točnog datuma tog prestanka, pri čemu Komisija smatra da je do prestanka povrede došlo 3. prosinca 2019., dok Irska tvrdi da je do toga došlo 29. studenoga 2018.

88 U tom pogledu, i imajući u vidu ono što je izloženo u točki 82. ove presude, mora se utvrditi da određene mjere za prenošenje Direktive očito nisu bile postojale nakon 29. studenoga 2018. Naime, s jedne strane, iz spisa proslijeđenih Sudu proizlazi da nacionalne odredbe kojima se, prema navodima Irske, prenose članak 61. stavak 3. i članak 62. stavak 2. te direktive ne samo da su priopćene tek u odgovoru na repliku 4. ožujka 2019., nego povrh toga ne sadržavaju nikakvo upućivanje na navedenu direktivu. S druge strane, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 72. svojeg mišljenja, nacionalne mjere kojima se osigurava prenošenje odredaba članka 47. stavka 2. Direktive 2015/849 stupile su na snagu tek 3. prosinca 2019. Isto utvrđenje primjenjuje se za odredbe članka 48. stavaka 5. do 8. te direktive, u vezi s kojima je Irska priznala da, prije mjera koje su stupile na snagu 3. prosinca 2019., nije donijela mjere za prenošenje zbog toga što su te mjere prema njezinu mišljenju sekundarne ili sporedne. Međutim, takva ocjena države članice očito ne može biti dovoljna kako bi se ona oslobodila svoje obveze donošenja zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje s direktivom ili njezinom obvezom priopćavanja Komisiji mjera za prenošenje te direktive.

89 Stoga kao datum prestanka povrede obveze iz članka 260. stavka 3. UFEU-a valja uzeti 3. prosinca 2019.

90 Kad je riječ o početku razdoblja koje valja uzeti u obzir za određivanje visine paušalnog iznosa koji treba izreći primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a, valja pojasniti da, za razliku od onoga što je Sud presudio u točki 88. svoje presude od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573), koja se odnosi na određivanje dnevne novčane kazne koju treba izreći, datum koji valja uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede obveze radi nalaganja plaćanja paušalnog iznosa primjenom članka 260. stavka 3. UFEU-a, nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, nego datum za prenošenje predviđen predmetnom direktivom.

91 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 73. svojeg mišljenja, cilj te odredbe je potaknuti prenošenje direktiva u rokovima koje je odredio zakonodavac Unije i osigurati punu djelotvornost zakonodavstva Unije. Stoga, iako je pokretač za provedbu postupka predviđenog člankom 260. stavkom 2. UFEU-a činjenica da je država članica povrijedila obveze koje proizlaze iz presude za utvrđenje povrede obveze, temelj postupka predviđenog u članku 260. stavku 3. UFEU-a je činjenica da je država članica povrijedila svoju obvezu donošenja i priopćavanja mjera za prenošenje direktive najkasnije na datum koji je njome određen.

92 Uostalom, svako bi drugo rješenje predstavljalo dovođenje u pitanje korisnog učinka odredaba direktiva u kojima se utvrđuje datum do kojeg mjere za prenošenje moraju stupiti na snagu. Naime, s obzirom na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pretpostavka za slanje pisma opomene na temelju članka 258. prvog stavka UFEU-a jest to da Komisija prethodno može valjano istaknuti povredu obveze koju ima dotična država članica (presuda od 5. prosinca 2019., Komisija/Španjolska (Planovi gospodarenja otpadom), C-642/18, EU:C:2019:1051, t. 17. i navedena sudska praksa), države članice koje nisu prenijele direktivu do datuma koji je u njoj utvrđen tada u svakom slučaju imaju dodatni rok za prenošenje čija duljina usto ovisi o brzini kojom Komisija pokrene predsudski postupak, pri čemu se tijekom ocjene trajanja predmetne povrede ipak ne može uzeti u obzir duljina tog roka. Međutim, nije sporno da je datum na koji treba osigurati punu djelotvornost direktive datum prenošenja koji je određen u samoj direktivi, a ne datum isteka roka koji je određen u obrazloženom mišljenju.

93 Suprotno onomu što tvrdi Irska, tim se pristupom ne ugrožava načelo pravne sigurnosti, s obzirom na to da u situaciji poput one o kojoj je riječ u ovom slučaju, predmetna država članica ne može valjano tvrditi da nije znala da je, od dana za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi, povrijedila obveze koje ima na temelju te direktive. Usto, zaštita prava obrane predmetne države članice zajamčena predsudskim postupkom ne može imati za posljedicu zaštitu te države članice od svih materijalnih posljedica koje proizlaze iz te povrede u razdoblju koje je prethodilo roku određenom u obrazloženom mišljenju.

94 U tom pogledu valja dodati da je, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 74. svojeg mišljenja i suprotno onomu što je Irska tvrdila na raspravi, do objave Komunikacije Komisije navedene u točki 51. ove presude, 19. siječnja 2017., došlo prije isteka roka za prenošenje određenog u Direktivi 2015/849. Stoga se Irska ne može valjano pozivati na to da nije znala da je predmetna povreda obveze mogla dovesti do tužbe na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a.

95 Stoga, kako bi se osigurala puna djelotvornost prava Unije, treba, tijekom ocjene trajanja povrede radi određivanja visine paušalnog iznosa čije plaćanje treba naložiti na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, uzeti u obzir datum prenošenja predviđen u samoj predmetnoj direktivi.

96 U predmetnom slučaju nije sporno da na datum prenošenja predviđen u članku 67. Direktive 2015/849, tj. 26. lipnja 2017., Irska nije donijela zakone i druge propise potrebne za osiguranje prenošenja te direktive i da, prema tome, Komisiji nije priopćila mjere za njezino prenošenje. Iz toga slijedi da je predmetna povreda, koja je prestala tek 3. prosinca 2019. i stoga tjedan dana prije rasprave, trajala tijekom više od dvije i pol godine.

97 Kao treće, kad je riječ o sposobnosti plaćanja dotične države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da treba uzeti u obzir nedavno kretanje bruto domaćeg proizvoda (BDP) države članice, kako je iskazano na dan kad je Sud ispitivao činjenice (vidjeti po analogiji s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 124. i navedenu sudsku praksu).

98 Uzimajući u obzir sve okolnosti ovog predmeta i s obzirom na diskrecijsku ovlast priznatu Sudu u članku 260. stavku 3. UFEU-a, koji predviđa da Sud, u pogledu paušalnog iznosa čije plaćanje nalaže ne može premašiti iznos koji je Komisija naznačila, valja utvrditi da učinkovito sprečavanje budućih ponavljanja povreda sličnih povredi članka 67. Direktive 2015/849, koje utječu na punu djelotvornost prava Unije zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa čiju visinu valja utvrditi na 2 000 000 eura.

99 Stoga Irskoj valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos od 2 000 000 eura.

Troškovi

100 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se Irskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

101 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Republika Estonija i Francuska Republika snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 8. ožujka 2018. nije donijela sve zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ i, prema tome, time što nije priopćila te mjere Europskoj komisiji, Irska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 67. Direktive 2015/849.**

2. **Irskoj se nalaže da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 2 000 000 eura.**

3. **Irskoj se nalaže snošenje troškova.**

4. **Republika Estonija i Francuska Republika snose vlastite troškove.**

Potpisi