Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 lipca 2020 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – Dyrektywa (UE) 2015/849 – Brak transpozycji lub poinformowania o przepisach transponujących – Artykuł 260 ust. 3 TFUE – Żądanie zasądzenia zapłaty w formie ryczałtu

W sprawie C-550/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 sierpnia 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali T. Scharf, L. Flynn i G. von Rintelen, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Irlandii, którą reprezentowali G. Hodge M. Browne i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, wspierani przez G. Gilmore, BL, i P. McGarry'ego, SC,

strona pozwana,

popierana przez:

Republikę Estońską, którą reprezentowała N. Grünberg, w charakterze pełnomocnika,

Republikę Francuską, którą reprezentowali A.-L. Desjonquères, B. Fodda i J.-L. Carré, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (sprawozdawca), A. Kumin, N. Jääskinen i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Longar, administrator,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 grudnia 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 marca 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że nie przyjmując do dnia 26 czerwca 2017 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73), lub w każdym razie nie informując o tych środkach Komisji, Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 67 ust. 1 dyrektywy 2015/849;

– nałożenie na to państwo członkowskie, zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, okresowej kary pieniężnej w wysokości 17 190,60 EUR ze skutkiem od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, z tytułu uchybienia zobowiązaniu do poinformowania o środkach transpozycji tej dyrektywy;

– nałożenie na wspomniane państwo członkowskie, zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, ryczałtu w wysokości 4701,20 EUR dziennie pomnożonego przez liczbę dni utrzymywania się naruszenia, pod warunkiem przekroczenia minimalnej kwoty ryczałtu w wysokości 1 685 000 EUR, oraz

– obciążenie Irlandii kosztami postępowania.

Ramy prawne

2 Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 2015/849:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest zapobieganie wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

2. Państwa członkowskie zapewniają obowiązywanie zakazu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”.

3 Artykuł 67 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 czerwca 2017 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą”.

4 Dyrektywa 2015/849 została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2015/849 oraz zmieniającą dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. 2018, L 156, s. 43). Dyrektywa 2018/843 weszła w życie w dniu 9 lipca 2018 r.

5 Zgodnie z art. 1 pkt 42 wspomnianej dyrektywy:

„W dyrektywie (UE) 2015/849 wprowadza się następujące zmiany:

[…]

42) art. 67 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

»1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 26 czerwca 2017 r.

Państwa członkowskie stosują art. 12 ust. 3 od dnia 10 lipca 2020 r.

Państwa członkowskie ustanawiają rejestry, o których mowa w art. 30, do dnia 10 stycznia 2020 r., rejestry, o których mowa w art. 31, do dnia 10 marca 2020 r. i scentralizowane automatyczne mechanizmy, o których mowa w art. 32a, do dnia 10 września 2020 r.

Komisja zapewnia integrację rejestrów, o których mowa w art. 30 i 31, we współpracy z państwami członkowskimi, do dnia 10 marca 2021 r.

Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji tekst przepisów, o których mowa w niniejszym ustępie.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie«”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

6 W dniu 23 lutego 2017 r. Irlandia zgłosiła, w ramach transpozycji dyrektywy 2015/849, European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 [rozporządzenie Unii Europejskiej z 2016 r. (przeciwdziałanie praniu pieniędzy: beneficjenci rzeczywiści spółek)]. Ponieważ zdaniem Komisji środek ten stanowi jedynie transpozycję art. 30 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2015/849, a Irlandia nie poinformowała tej instytucji o istnieniu innych środków przyjętych w celu wykonania tej dyrektywy, w dniu 19 lipca 2017 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia.

7 Z odpowiedzi Irlandii z dnia 13 września 2017 r. wynika, że w tym dniu środki transpozycji rzeczonej dyrektywy były w trakcie przyjmowania. Nie przewidziano jednak żadnego projektu aktu ustawodawczego w odniesieniu do proponowanych rozporządzeń dotyczących trustów i struktur zbiorowego zarządzania aktywami.

8 Uznając, że transpozycja dyrektywy 2015/849 pozostała niepełna, w dniu 8 marca 2018 r. Komisja skierowała do Irlandii uzasadnioną opinię, wzywając to państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu dostosowania się do wymogów tej dyrektywy w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

9 Irlandia odpowiedziała na tę opinię pismem z dnia 4 maja 2018 r., informując Komisję, że przygotowano projekt aktu prawnego włączającego dyrektywę 2015/849 do prawodawstwa krajowego oraz że władze irlandzkie traktują jego przyjęcie w sposób wysoce priorytetowy. W związku z tym debata parlamentarna nad projektem tekstu, który został już opublikowany i przekazany Komisji, miała się rozpocząć w maju 2018 r.

10 Mając na uwadze, że Irlandia nie przyjęła środków krajowych niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2015/849 i nie poinformowała o nich, Komisja wniosła niniejszą skargę, zwracając się do Trybunału o stwierdzenie zarzucanego uchybienia zobowiązaniom i o nałożenie na to państwo członkowskie nie tylko ryczałtu, ale również dziennej okresowej kary pieniężnej.

11 Na rozprawie, która odbyła się w dniu 10 grudnia 2019 r., Komisja poinformowała Trybunał o częściowym wycofaniu skargi w zakresie, w jakim nie wnosi już o nałożenie dziennej kary pieniężnej, ponieważ wniosek ten stał się bezprzedmiotowy w następstwie pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849 do prawa irlandzkiego. Jednocześnie wyjaśniła ona, że kwota ryczałtu, o zasądzenie której wnosi w niniejszej sprawie, wynosi 2 766 992 EUR i obejmuje okres od 27 czerwca 2017 r. do 2 grudnia 2019 r.

12 Postanowieniami prezesa Trybunału z dni 12 i 11 lutego 2019 r., odpowiednio, Republika Estońska i Republika Francuska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Irlandii.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE

Argumentacja stron

13 Zdaniem Komisji, nie przyjmując do dnia 26 czerwca 2017 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2015/849, lub w każdym razie nie informując o nich Komisji, Irlandia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 67 tej dyrektywy.

14 Na dzień wniesienia niniejszej skargi Komisja, poza informacjami dotyczącymi środków przyjętych w celu zapewnienia transpozycji art. 30 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2015/849, nie otrzymała bowiem od Irlandii żadnej innej wskazówki pozwalającej uznać, że dyrektywa ta została transponowana do prawa irlandzkiego.

15 W odniesieniu do rzekomych środków krajowych transponujących dyrektywę 2015/849 notyfikowanych po wniesieniu skargi, na które powołuje się Irlandia w odpowiedzi na skargę, Komisja przyznaje, że wraz z powiadomieniem w dniu 29 listopada 2018 r. o licznych środkach transpozycji tej dyrektywy Irlandia rzeczywiście w znacznym stopniu dokonała jej transpozycji. Jednakże w dniu złożenia odpowiedzi na skargę istniały luki w odniesieniu do art. 30 ust. 1 akapit drugi i art. 30 ust. 2 i 7, art. 31 ust. 1–3 i 7, art. 47 ust. 2 i 3, art. 48 ust. 5–9, art. 61 ust. 3 i art. 62 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

16 Komisja odrzuca ponadto twierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa 2015/849 jest jedynie zwykłą aktualizacją, ze zmianami, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. 2005, L 309, s. 15), która została już transponowana do prawa irlandzkiego. Dyrektywa 2015/849 stanowi istotną ewolucję przepisów Unii w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy w stosunku do przepisów dyrektywy 2005/60, ponieważ

w szczególności dyrektywa 2015/849 rozszerza zakres stosowania przepisów w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy, rozszerzając pod wieloma względami pojęcie „podmiotów zobowiązanych", które podlegają tym przepisom. Przewiduje ona wyraźnie włączenie przestępstw podatkowych do wykazu głównych przestępstw prania pieniędzy i rozszerza definicję osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne w celu włączenia do niej obywateli krajowych. Dyrektywa ta ma swoje źródło w aktualizacji środowiska regulacyjnego w dziedzinie prania pieniędzy i odzwierciedla ten kontekst. Ponadto w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Irlandia nigdy nie zgłosiła żadnego krajowego środka transponującego dyrektywę 2005/60 w kontekście transpozycji dyrektywy 2015/849 ani nie przedstawiła tabeli korelacji wykazującej znaczenie tych środków krajowych i wyjaśniającej ich związek z przepisami tej dyrektywy.

17 Komisja przypomina w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z jednej strony do państw członkowskich należy przyjęcie pozytywnego środka transpozycji, jeżeli – jak stanowi art. 67 dyrektywy 2015/849 – dyrektywa wyraźnie nakłada na państwa członkowskie obowiązek czuwania nad tym, aby przepisy niezbędne do jej wykonania zawierały odniesienie do niej lub odniesienie takie towarzyszyło ich urzędowej publikacji. Z drugiej strony wdrażanie przepisów dyrektywy powinna cechować niekwestionowana moc wiążąca oraz wymagana szczegółowość, precyzja i jasność, aby uczynić zadość wymogowi pewności prawa, zgodnie z którym, w wypadku gdy dana dyrektywa nadaje uprawnienia jednostkom, powinny one mieć możliwość zapoznania się z całością swych uprawnień. W niniejszym przypadku jednak w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r. wymogi te nie zostały spełnione.

18 Irlandia uważa, że należy oddalić skargę Komisji, ponieważ spełniła ona od dnia 29 listopada 2018 r. obowiązki przewidziane w art. 67 dyrektywy 2015/849. Wyjaśnia, że wraz z wejściem w życie w dniu 26 listopada 2018 r. Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 [ustawy z 2018 r. o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu) (zmiana), zwanej dalej „ustawą z 2018 r."] i przyjęciem Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 [rozporządzenia z 2018 r. o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu) (art. 25) (Wyznaczone grupy osób)] zapewniła ona pełną transpozycję dyrektywy 2015/849.

19 Irlandia twierdzi jednak, że dyrektywa 2015/849 stanowi jedynie w znacznej mierze aktualizację, ze zmianami, przepisów trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy, a mianowicie dyrektywy 2005/60. Pierwsze trzy dyrektywy w sprawie prania pieniędzy zostały transponowane przez jeszcze obowiązujące przepisy irlandzkie, w szczególności przez Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 [ustawę z 2010 r. o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych (pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu), zwaną dalej „ustawą z 2010 r."]. Ta ostatnia uwzględnia w znacznej mierze podstawowe wymogi dyrektywy 2015/849, tak że nawet bez zmian legislacyjnych wprowadzonych ustawą z 2018 r. ustawa z 2010 r. zawiera już 122 artykuły, z czego 85 dotyczy podmiotów zobowiązanych i ich obowiązków. Tymczasem znaczna liczba już obowiązujących środków transpozycji dotyczących szeregu dyrektyw w sprawie prania pieniędzy nie znajduje odzwierciedlenia w skardze.

20 Irlandia poinformowała również Komisję w dniu 23 lutego 2017 r. o rozporządzeniu z 2016 r., o którym mowa w pkt 6 niniejszego wyroku. Owo rozporządzenie realizuje ustanowiony w dyrektywie 2015/849 obowiązek zobowiązania przedsiębiorstw i innych podmiotów prawnych mających siedzibę w danym państwie członkowskim do uzyskiwania i przechowywania odpowiednich, aktualnych i dokładnych informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych. Przepisy wprowadzone przez to rozporządzenie stanowią ważny środek transpozycji tej dyrektywy.

21 Środki te uzupełnia ustawa z 2018 r., która wprowadza zmiany do ustawy z 2010 r. Irlandia podnosi, że przyjęcie ustawy z 2018 r. wymagało dłuższej procedury transpozycji w celu zapewnienia skuteczności przepisów dyrektywy 2015/849, że przyznała pierwszeństwo przyjęciu projektu ustawy w sprawie transpozycji tej dyrektywy i że projekt ten znajdował się już na zaawansowanym etapie procedury ustawodawczej w chwili wniesienia niniejszej skargi przez Komisję.

22 Irlandia dodaje, że szereg przepisów dyrektywy 2015/849 nie wymaga żadnych środków transpozycji.

23 Tym samym, przyznając, że nie dokonano transpozycji niektórych przepisów dyrektywy 2015/849 do chwili wejścia w życie w dniu 26 listopada 2018 r. ustawy z 2018 r., Irlandia z jednej strony uważa, że nie można utrzymywać, jak czyni to Komisja, iż w dniu wniesienia niniejszej skargi większa część tej dyrektywy nie została transponowana do prawa irlandzkiego, a z drugiej strony twierdzi, że poinformowała Komisję o częściowej transpozycji tej dyrektywy przed upływem terminu przewidzianego w jej art. 67 ust. 1.

24 W odniesieniu do luk w transpozycji dyrektywy 2015/849, które rzekomo pozostały po wejściu w życie ustawy z 2018 r. w dniu 26 listopada 2018 r., Irlandia podnosi, w odniesieniu do przepisów art. 30 ust. 1 akapit drugi, art. 30 ust. 2 i 7 oraz art. 31 ust. 1–3 i 7 tej dyrektywy, że uznała, iż termin ich transpozycji został przedłużony w drodze zmiany art. 67 ust. 1 tej dyrektywy dyrektywą 2018/843. W każdym razie niektóre z tych przepisów zostały już w całości lub w części przetransponowane do prawa krajowego ustawą z 2010 r.

25 W odniesieniu do art. 47 ust. 2 dyrektywy 2015/849 Irlandia twierdzi, że ustawa z 2018 r. wprowadziła przepisy dotyczące rejestracji biur realizujących czeki, ale ponieważ żadne z tych biur nie jest zarejestrowane na jego terytorium, nie uznano za stosowne przyjęcia przepisu dotyczącego kompetencji i reputacji biur realizujących czeki.

26 W odniesieniu do art. 47 ust. 3 dyrektywy 2015/849 Irlandia przypomina, że w tabeli korelacji przekazanej wraz z ustawą z 2018 r. wspomniała o tym, że zainteresowane organizacje zawodowe poddają swoich członków kontroli w zakresie wyroków skazujących za przestępstwo. W odniesieniu do podmiotów, o których mowa w tym przepisie, jest bowiem bezsporne, że wszyscy biegli rewidenci, notariusze i przedstawiciele wolnych zawodów prawniczych muszą być członkami danych organów zawodowych i w związku z tym podlegają kontroli w zakresie wyroków skazujących za przestępstwo. W konsekwencji poszanowanie obowiązków wynikających z art. 47 ust. 3 tej dyrektywy jest zapewnione.

27 W odniesieniu do art. 48 ust. 5–9 dyrektywy 2015/849 Irlandia twierdzi, że przepisy te nie wymagają nakładania konkretnych obowiązków w szczególnych przepisach prawnych. Przy założeniu, że takie obowiązki wynikają z art. 48 ust. 5–8, Irlandia zrozumiała je jako drugorzędne i dodatkowe w stosunku do funkcji ogólnych właściwych organów określonych w art. 63 ustawy z 2010 r. Ponieważ przepisy art. 48 ust. 9 tej dyrektywy są ze swej natury fakultatywne, nie wymagają one odrębnego środka transpozycji.

28 W odniesieniu do art. 61 ust. 3 dyrektywy 2015/849 Irlandia podnosi, że art. 54 ustawy z 2010 r., zmieniony art. 26 ustawy z 2018 r., zawiera obowiązki ciążące na osobach objętych tym przepisem. Ochrona informatorów, na których powołuje się Komisja w replice, jest natomiast regulowana przez istniejące przepisy krajowe, a mianowicie Protected Disclosures Act 2014 (ustawę z 2014 r. o chronionym ujawnianiu informacji).

29 W odniesieniu do art. 62 ust. 2 dyrektywy 2015/849 owo państwo członkowskie utrzymuje, że transpozycja tego przepisu jest zapewniona przez istniejące przepisy, ponieważ to bank centralny Irlandii, na podstawie Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central

Bank Reform Act 2010) [zasad uczciwości i kompetencji (kodeksu przyjętego na podstawie art. 50 ustawy z 2010 r. o reformie banku centralnego)] przyjętych przez ten bank w 2014 r., nakłada kary administracyjne.

Ocena Trybunału

30 Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału istnienie uchybienia należy oceniać w świetle sytuacji państwa członkowskiego, w jakiej znajduje się ono na koniec terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał [wyroki: z dnia 30 stycznia 2002 r., Komisja/Grecja, C-103/00, EU:C:2002:60, pkt 23; z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Rumunia, C-301/17, niepublikowany, EU:C:2018:846, pkt 42; z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 23].

31 Ponadto Trybunał wielokrotnie orzekał, że o ile dyrektywa wyraźnie przewiduje obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, że przepisy niezbędne do jej wykonania zawierają odniesienie do tej dyrektywy lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, o tyle państwa członkowskie muszą w każdym razie przyjąć pozytywny akt dokonujący transpozycji omawianej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 1997 r., Komisja/Niemcy, C-137/96, EU:C:1997:566, pkt 8; z dnia 18 grudnia 1997 r., Komisja/Hiszpania, C-360/95, EU:C:1997:624, pkt 13; z dnia 11 czerwca 2015 r., Komisja/Polska, C-29/14, EU:C:2015:379, pkt 49).

32 W niniejszej sprawie Komisja przekazała Irlandii uzasadnioną opinię w dniu 8 marca 2018 r., a zatem wyznaczony w niej dwumiesięczny termin upłynął w dniu 8 maja 2018 r. W związku z tym istnienie zarzucanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy oceniać w świetle przepisów krajowych obowiązujących w tym dniu [zob. analogicznie wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo].

33 W tym względzie, po pierwsze, z odpowiedzi Irlandii z dnia 4 maja 2018 r. wynika, że w tym dniu, bez względu na przyjęcie środka krajowego transponującego art. 30 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2015/849, nie dokonano pełnej transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego. Nie kwestionuje się jednak, że sytuacja ta nie uległa zmianie w dniu 8 maja 2018 r., ponieważ środki, które nawet zdaniem Irlandii były niezbędne do zapewnienia pełnej transpozycji tej dyrektywy, zostały przekazane Komisji dopiero w dniu 29 listopada 2018 r.

34 Po drugie, bezsporne jest, że poza przepisem transponującym art. 30 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2015/849, pozostałe przepisy krajowe, które zdaniem Irlandii dokonały w rzeczywistości częściowej transpozycji tej dyrektywy przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r., nie tylko nie zostały przekazane Komisji w tym zakresie, ale również, wbrew wymogom art. 67 tej dyrektywy, nie zawierają żadnego odniesienia do niej.

35 Wynika z tego, że spornych środków nie można uznać za pozytywny akt transpozycji w rozumieniu orzecznictwa przywołanego w pkt 31 niniejszego wyroku.

36 W pozostałym zakresie wystarczy stwierdzić, że środki zgłoszone w dniu 29 listopada 2018 r. oraz w dniach 30 stycznia, 27 marca, 27 listopada i 3 grudnia 2019 r. zostały przyjęte i weszły w życie na długo po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r., tak że w każdym razie nie mogą one zostać uwzględnione przy ocenie istnienia zarzucanego uchybienia na koniec tego terminu.

37 Należy zatem dojść do wniosku, że do upływu terminu wyznaczonego w tej uzasadnionej opinii Irlandia nie przyjęła wszystkich środków niezbędnych do transpozycji dyrektywy 2015/849, a w konsekwencji nie poinformowała Komisji o tych środkach transpozycji.

38 W związku z tym należy stwierdzić, że nie przyjmując, po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r. wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2015/849, a w konsekwencji nie informując o nich Komisji, Irlandia uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 67 tej dyrektywy.

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE

W przedmiocie zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE

– Argumentacja stron

39 Zdaniem Komisji art. 260 ust. 3 TFUE został wprowadzony traktatem z Lizbony w celu wzmocnienia mechanizmu sankcji, który został wcześniej ustanowiony w traktacie z Maastricht. Biorąc pod uwagę nowatorski charakter tego postanowienia oraz konieczność zachowania przejrzystości i pewności prawa, instytucja ta wydała komunikat zatytułowany „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE" (Dz.U. 2011, C 12, s. 1, zwany dalej „komunikatem z 2011 r.").

40 Postanowienie to ma na celu silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez prawodawcę Unii i zapewnienie stosowania prawa Unii.

41 Komisja uważa, że art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie zarówno w przypadku całkowitego braku poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, jak i w przypadku częściowego poinformowania o tych środkach.

42 Instytucja ta uważa ponadto, że skoro art. 260 ust. 3 TFUE wymienia uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi poinformowania o „środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy", postanowienie to nie ma zastosowania wyłącznie w przypadku braku poinformowania o krajowych środkach transponujących dyrektywę, lecz może mieć zastosowanie także w przypadku braku przyjęcia takich środków. Wykładnia czysto formalistyczna tego postanowienia, zgodnie z którą przepis ten miałby na celu wyłącznie zapewnienie skutecznego zgłoszenia środków krajowych, nie zapewnia odpowiedniej transpozycji wszystkich przepisów rozpatrywanej dyrektywy i pozbawia obowiązek transpozycji dyrektyw do prawa krajowego wszelkiej skuteczności (effet utile).

43 W niniejszej sprawie chodzi właśnie o nałożenie na Irlandię sankcji za brak przyjęcia i publikacji oraz, co za tym idzie, za niepoinformowanie Komisji o wszystkich przepisach prawnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji dyrektywy 2015/849 do prawa krajowego.

44 Jeśli chodzi o argumenty przedstawione przez Irlandię w celu zakwestionowania możliwości zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE do niniejszej sprawy, Komisja zauważa najpierw, że przepis ten ma szczególny zakres stosowania i nie ma na celu odstępstwa od zasady ogólnej, a zatem nie podlega wykładni zawężającej. Transpozycja do prawa krajowego dyrektyw w zamierzonym czasie ma fundamentalne znaczenie i przepis ten ma właśnie na celu zapewnienie przestrzegania terminu ich transpozycji.

45 Komisja utrzymuje następnie, że pojęcia „pełnej transpozycji" z jednej strony i „prawidłowej transpozycji" z drugiej strony można wyraźnie rozróżnić. Stwierdzenie przez Komisję istnienia luk w transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w żaden sposób nie oznacza, że Komisja przeprowadziła kontrolę zgodności istniejących przepisów krajowych z tą dyrektywą. Jest tak tym bardziej w sytuacji, gdy – jak w niniejszej sprawie – państwo członkowskie, które uchybiło swojemu obowiązkowi, samo przyznaje, że transpozycja danej dyrektywy do jego prawa krajowego nie została jeszcze w całości przeprowadzona. Ponadto, uwzględniając cel art. 260 ust. 3 TFUE, określony przez

Trybunał w wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573), stosowanie tego przepisu nie jest ograniczone jedynie do przypadków całkowitego braku transpozycji.

46 Komisja odrzuca również argument, że w niniejszej sprawie działała nieproporcjonalnie, proponując kary finansowe, oraz że uchybiła zobowiązaniom wynikającym z obowiązku lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE. W tym względzie podkreśla, że nigdy nie kwestionowała tego, że Irlandia działała w dobrej wierze i lojalnie współpracowała. Ponadto nie ma potrzeby badania możliwości zastosowania art. 260 ust. 3 TFUE w świetle dobrej wiary danego państwa członkowskiego, ponieważ bezsporne jest, że Irlandia zwlekała z przyjęciem głównego instrumentu prawa krajowego, który wybrała w celu wykonania większości przepisów dyrektywy 2015/849, a mianowicie ustawy z 2018 r. Takie podejście narzuca się tym bardziej w sytuacji, gdy celem art. 260 ust. 3 TFUE jest zmotywowanie państw członkowskich do transpozycji w odpowiednim czasie wszystkich przepisów dyrektywy. Nie ma powodów do obaw, że państwa członkowskie będą traktować priorytetowo przestrzeganie terminu transpozycji dyrektyw ze szkodą dla jakości tej transpozycji, ponieważ prawodawca Unii przewidział terminy niezbędne do zapewnienia wysokiej jakości transpozycji i uwzględnił te parametry przy wyborze daty transpozycji określonej w dyrektywach. Ponadto Trybunał stwierdził, że jeżeli termin na wprowadzenie w życie dyrektywy okaże się zbyt krótki, jedynym sposobem zgodnym z prawem Unii jest podjęcie przez zainteresowane państwo członkowskie odpowiednich inicjatyw w celu doprowadzenia do ewentualnego przedłużenia tego terminu przez właściwą instytucję.

47 Wreszcie Komisja dodaje, że jej decyzji o systematycznym występowaniu z wnioskiem o nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE nie można rozumieć jako braku skorzystania z przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych. W rzeczywistości w pkt 16 komunikatu z 2011 r. Komisja wyraźnie uwzględniła bowiem fakt, że przepis ten przyznaje jej znaczną swobodę decyzyjną, analogiczną do uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie wszczęcia bądź niewszczynania postępowania w sprawie naruszenia na podstawie art. 258 TFUE. W związku z tym decyzja polityczna o skorzystaniu, co do zasady, z instrumentu przewidzianego w art. 260 ust. 3 TFUE we wszystkich sprawach dotyczących uchybień, o których mowa w tym postanowieniu, została podjęta w ramach wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych Komisji. Chociaż Komisja nie wyklucza, że mogą wystąpić szczególne przypadki, w których wniosek o nałożenie kary na podstawie tego przepisu wydaje się niewłaściwy, to jednak zwraca uwagę, że nie ma to miejsca w tym przypadku.

48 W tym względzie Komisja kwestionuje argument Irlandii i interweniujących państw członkowskich, że opiera swój wniosek o nałożenie kary pieniężnej na jedno państwo członkowskie na zachowaniu innych państw członkowskich. Przeciwnie, w zależności od zastosowanej metody obliczeniowej Komisja dąży do zaproponowania sankcji dostosowanych do danego naruszenia, a okoliczność ustanowienia ogólnych ram, które umożliwiają jej stosowanie w sposób niedyskryminujący jej metody w każdym indywidualnym przypadku, nie może podważyć tego wniosku.

49 Przyznając, że dokonała jedynie częściowej transpozycji dyrektywy 2015/849 po upływie terminu określonego w uzasadnionej opinii, Irlandia kwestionuje zastosowanie art. 260 ust. 3 TFUE w niniejszej sprawie.

50 Na poparcie swojego stanowiska to państwo członkowskie w szczególności podnosi, że od dnia 29 listopada 2018 r. dokonało pełnej transpozycji dyrektywy 2015/849, podczas gdy zdaniem Komisji dopiero od dnia 3 grudnia 2019 r. zapewniono pełną transpozycję tej dyrektywy do prawa irlandzkiego. Argumentacja Komisji dotycząca okresu po dniu 29 listopada 2018 r. opiera się na analizie jakościowej transpozycji tej dyrektywy, co dowodzi, że trudno jest dokonać rozróżnienia pomiędzy „pełną transpozycją" dyrektywy a jej „nieprawidłową transpozycją". W takim przypadku państwo członkowskie nie może wiedzieć, czy dane uchybienie jest objęte zakresem stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, a jeśli tak, to w jakim okresie uchybienie się utrzymywało. Przy założeniu, że w niniejszej sprawie po dniu 26 listopada 2018 r. istniały jeszcze luki w transpozycji dyrektywy

2015/849, czemu Irlandia zaprzecza, luki te można by przypisać nieprawidłowej interpretacji przez Irlandię niektórych ciążących na niej obowiązków, niezamierzonemu działaniu lub niewłaściwie wypełnionej tabeli korelacji. Powoływanie się, tak jak czyni to Komisja, na art. 260 ust. 3 TFUE w celu ukarania zarzucanych drobnych uchybień w ocenie prima facie zobowiązań Irlandii jest sprzeczne z celem tego przepisu.

51 Irlandia twierdzi również, że możliwość stosowania art. 260 ust. 3 TFUE musi być oceniana indywidualnie w każdym przypadku i z uwzględnieniem dobrej wiary danego państwa członkowskiego. Ponieważ uprawnienia przyznane Komisji w tym przepisie są dyskrecjonalne ze swej natury, należy stwierdzić, że ogólna polityka Komisji opisana w komunikacie Komisji zatytułowanym „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu" (Dz.U. 2017, C 18, s. 10), polegająca na systematycznym wnoszeniu o nałożenie zarówno ryczałtu, jak i okresowej kary pieniężnej, nie jest zgodna z celem tego przepisu. Co więcej, polityka ta nie pozwala na uwzględnienie wysiłków podejmowanych w dobrej wierze przez państwa członkowskie. W niniejszej sprawie Komisja została poinformowana o postępie w transpozycji dyrektywy 2015/849 i harmonogramie ustanowionym w celu przyjęcia środków transponujących tę dyrektywę. W takich okolicznościach nałożenie ryczałtu nie pozwoliłoby prawdopodobnie na osiągnięcie skutku odstraszającego takiego jak ochrona „interesów ogólnych, do których dąży prawodawstwo Unii", o której mówi Komisja, lecz przeciwnie, mogłoby zachęcić państwa członkowskie do podważenia jakości transpozycji dyrektyw na rzecz ich transpozycji w zamierzonym czasie. Podejście przyjęte przez Komisję narusza zatem zasadę proporcjonalności ustanowioną w art. 5 ust. 4 TUE. Co więcej, takie podejście nie jest zgodne z obowiązkiem lojalnej współpracy ciążącym na Komisji na mocy art. 4 ust. 3 TUE. Decyzja Komisji o systematycznym żądaniu zapłaty ryczałtu bez uzasadnienia tego żądania w każdym konkretnym przypadku jest zresztą sprzeczna z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym nałożenie ryczałtu nie powinno mieć charakteru automatycznego i powinno nastąpić w zależności od okoliczności sprawy. Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja ma na celu uczynienie Irlandii przykładem i skłonienie w przyszłości innych państw członkowskich do przestrzegania terminów transpozycji przewidzianych w dyrektywach. Jest to nieuzasadnione i bezprawne. Zachowanie Komisji opiera się ponadto na założeniu, że państwa członkowskie dążą do opóźnienia transpozycji dyrektyw, co sprowadza się w rzeczywistości do domniemania złej wiary państw członkowskich. Tymczasem takie domniemanie jest sprzeczne z obowiązkiem lojalnej współpracy przewidzianym w art. 4 ust. 3 TUE.

52 Republika Estońska i Republika Francuska podnoszą w szczególności, że niniejsza sprawa wskazuje, w jakim stopniu państwu członkowskiemu trudno jest rozróżnić pomiędzy niepełną transpozycją dyrektywy a jej nieprawidłową transpozycją. Tym samym państwa członkowskie znajdują się w nader trudnej sytuacji, zważywszy, że przyjmując podejście proponowane przez Komisję, nigdy nie mogą być pewne, że instytucja ta nie zamierza żądać nałożenia na nie kary pieniężnej.

53 Co więcej, zdaniem tych interwenientów w niniejszej sprawie art. 260 ust. 3 TFUE nie znajduje zastosowania, ponieważ Komisja nie uzasadniła w szczegółowy sposób swojej decyzji o żądaniu nałożenia ryczałtu. Tymczasem, jak wynika z orzecznictwa Trybunału w tym zakresie, decyzja taka powinna być szczególnie uzasadniona w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy. Komisja nie może ograniczyć się co do zasady do odwołania się do instrumentu przewidzianego w art. 260 ust. 3 TFUE, nie naruszając tego postanowienia. Ponadto szczegółowa analiza każdego przypadku przez Komisję jest wymagana, ponieważ czynniki te są niezbędne do określenia charakteru kary pieniężnej, która musi zostać nałożona, aby skłonić dane państwo członkowskie do usunięcia danego uchybienia i ustalenia kwoty, która byłaby odpowiednia do okoliczności danej sprawy, zgodnie z wymogami tego orzecznictwa.

– Ocena Trybunału

54 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 260 ust. 3 akapit pierwszy TFUE stanowi, iż jeżeli Komisja wniesie skargę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE, uznawszy, że dane państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą prawodawczą, może ona, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Zgodnie z art. 260 ust. 3 akapit drugi TFUE, jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej kwoty ustalonej przez Komisję, zaś zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.

55 W odniesieniu do art. 260 ust. 3 TFUE Trybunał orzekł, że należy przyjąć wykładnię tego postanowienia, która z jednej strony pozwala jednocześnie na zagwarantowanie prerogatyw, jakimi dysponuje Komisja w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii, oraz na ochronę prawa do obrony, a także sytuacji procesowej, z których korzystają państwa członkowskie na podstawie stosowania art. 258 w związku z art. 260 ust. 2 TFUE, a z drugiej strony umożliwia Trybunałowi wykonywanie jego funkcji sądowej polegającej na dokonaniu oceny, w ramach jednego postępowania, czy dane państwo członkowskie wypełniło swoje obowiązki w dziedzinie informowania o środkach podjętych w celu transpozycji przedmiotowej dyrektywy, a w razie potrzeby – na dokonaniu oceny powagi stwierdzonego w ten sposób uchybienia oraz na nałożeniu kary pieniężnej, którą uzna za najbardziej odpowiednią do okoliczności danej sprawy [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C 543/17, EU:C:2019:573, pkt 58].

56 W tym kontekście Trybunał dokonał wykładni wyrażenia „obowiązek poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji", zawartego w art. 260 ust. 3 TFUE w ten sposób, że dotyczy ono ciążącego na państwach członkowskich obowiązku przekazania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji o środkach transponujących dyrektywę. W celu spełnienia obowiązku pewności prawa i zapewnienia transpozycji wszystkich przepisów tej dyrektywy na całym danym terytorium państwa członkowskie są zobowiązane do wskazania, w odniesieniu do każdego przepisu danej dyrektywy, przepisu lub przepisów krajowych zapewniających jego transpozycję. Jeśli informacje te zostaną przekazane, w stosownym przypadku wraz z przedstawieniem tabeli korelacji, to aby móc nałożyć na dane państwo członkowskie karę pieniężną przewidzianą w art. 260 ust. 3 TFUE, Komisja powinna ustalić, że niektórych środków transponujących w oczywisty sposób brakuje lub nie obejmują one całego terytorium danego państwa członkowskiego, przy czym w ramach postępowania sądowego wszczętego na podstawie tego postanowienia Trybunał nie ma obowiązku zbadania, czy środki krajowe zgłoszone Komisji prawidłowo transponują przepisy rozpatrywanej dyrektywy [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 59].

57 Ponieważ, jak wynika z pkt 37 i 38 niniejszego wyroku, zostało ustalone, że po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r. Irlandia nie przekazała Komisji wszystkich środków transpozycji dyrektywy 2015/849 w rozumieniu art. 260 ust. 3 TFUE, stwierdzone w ten sposób uchybienie wchodzi w zakres stosowania tego postanowienia.

58 W odniesieniu do kwestii, czy – jak argumentują Irlandia i państwa członkowskie występujące w charakterze popierających jej żądania interwenientów – Komisja powinna uzasadnić w każdym indywidualnym przypadku swoją decyzję w sprawie wystąpienia o nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, czy też instytucja ta może to uczynić bez uzasadnienia we wszystkich przypadkach objętych zakresem stosowania tego postanowienia, należy przypomnieć, że Komisja, jako strażniczka traktatów na podstawie art. 17 ust. 1 zdanie drugie TUE, dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi do podjęcia takiej decyzji.

59 Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE nie może być rozpatrywane odrębnie, lecz musi być powiązane ze wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE. Tymczasem w zakresie, w jakim żądanie zasądzenia kary pieniężnej zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE stanowi jedynie środek pomocniczy w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którego skuteczność musi zapewnić, a Komisja dysponuje, w odniesieniu do możliwości wszczęcia takiego postępowania, uprawnieniami dyskrecjonalnymi, w przedmiocie których Trybunał nie może sprawować kontroli sądowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lutego 1989 r., Star Fruit/Komisja, 247/87, EU:C:1989:58, pkt 11; z dnia 6 lipca 2000 r., Komisja/Belgia, C-236/99, EU:C:2000:374, pkt 28; z dnia 26 czerwca 2001 r., Komisja/Portugalia, C-70/99, EU:C:2001:355, pkt 17), przesłanki stosowania tego postanowienia nie mogą być bardziej restrykcyjne niż przesłanki regulujące wykonanie art. 258 TFUE.

60 Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE jedynie Trybunał jest właściwy do nałożenia kary pieniężnej na państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał wydaje takie orzeczenie po przeprowadzeniu kontradyktoryjnej debaty, powinien je uzasadnić. W konsekwencji brak uzasadnienia przez Komisję decyzji o zwróceniu się do Trybunału o zastosowanie art. 260 ust. 3 TFUE nie ma wpływu na gwarancje proceduralne danego państwa członkowskiego.

61 Należy dodać, że okoliczność, iż Komisja nie musi uzasadniać w każdym konkretnym przypadku swojej decyzji o o żądaniu nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, nie zwalnia tej instytucji z obowiązku uzasadnienia charakteru i wysokości żądanej kary pieniężnej, uwzględniając w tym zakresie wydane przez nią wytyczne, takie jak te zawarte w komunikatach Komisji, które choć nie wiążą Trybunału, przyczyniają się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa w zakresie działań podejmowanych przez Komisję (zob., analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE, wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Komisja/Szwecja, C-270/11, EU:C:2013:339, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Ten wymóg uzasadnienia charakteru i wysokości żądanej kary pieniężnej ma tym większe znaczenie, że w odróżnieniu od tego, co przewidziano w art. 260 ust. 2 TFUE, ust. 3 tego artykułu stanowi, że w postępowaniu wszczętym na podstawie tego postanowienia Trybunał ma jedynie ograniczone uprawnienia dyskrecjonalne, ponieważ w przypadku stwierdzenia uchybienia przez Trybunał propozycje Komisji wiążą Trybunał co do charakteru kary pieniężnej, którą może on nałożyć, oraz co do maksymalnej wysokości tej kary, jaką może orzec.

63 Autorzy art. 260 ust. 3 TFUE nie tylko bowiem przewidzieli, że do Komisji należy wskazanie „kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia" przez dane państwo członkowskie, ale również określili, że Trybunał może nałożyć karę pieniężną jedynie „w wysokości nieprzekraczającej kwoty wskazanej" przez Komisję. Ustalili oni zatem bezpośrednią korelację pomiędzy sankcją wymaganą przez Komisję a sankcją, która może zostać wymierzona przez Trybunał na podstawie tego postanowienia.

64 Argument, że nałożenie ryczałtu zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r., Komisja/Francja, C-121/07, EU:C:2008:695, pkt 63) nie powinno mieć automatycznego charakteru, nie może też mieć wpływu na uprawnienia Komisji do wszczęcia postępowania na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE we wszystkich przypadkach, w których uzna ona, że naruszenie wchodzi w zakres stosowania tego postanowienia. Orzecznictwo to dotyczy bowiem oceny zasadności skargi Komisji o „zasądzenie" przez Trybunał zapłaty kary pieniężnej, a nie możliwości wniesienia takiej skargi.

65 W odniesieniu do argumentu Irlandii, zgodnie z którym działanie Komisji zmierzało do uczynienia przykładu w szczególności z niej samej i z Rumunii w celu skłonienia innych państw członkowskich do przestrzegania terminów transpozycji określonych w dyrektywach, należy zauważyć, że z jednej strony, jak podniosła Komisja i co nie zostało zakwestionowane, w dniu wniesienia niniejszej skargi Irlandia była – wraz z Rumunią – jedynym państwem członkowskim, które nie dokonało pełnej

transpozycji dyrektywy 2015/849. Z drugiej strony w każdym razie okoliczności, które skłoniły Komisję do wszczęcia niniejszego postępowania przeciwko Irlandii i do uczynienia tego w wybranym przez nią dniu, pozostają bez uszczerbku dla stosowania art. 260 ust. 3 TFUE lub dla dopuszczalności skargi wniesionej na podstawie tego postanowienia.

66 Należy zatem uznać, że art. 260 ust. 3 TFUE ma zastosowanie w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie.

W przedmiocie nałożenia ryczałtu w niniejszej sprawie

– *Argumentacja stron*

67 Jeśli chodzi o wysokość nakładanej kary pieniężnej, Komisja uważa, zgodnie ze stanowiskiem odzwierciedlonym w pkt 23 komunikatu z 2011 r., że w zakresie, w jakim uchybienie obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy jest nie mniej poważne niż uchybienie mogące być przedmiotem sankcji, o których mowa w art. 260 ust. 2 TFUE, sposoby obliczania sankcji, o których mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, powinny być takie same jak te stosowane w ramach procedury określonej w ust. 2 tego artykułu.

68 W niniejszej sprawie Komisja wnosi o nałożenie ryczałtu, którego kwota jest obliczana zgodnie z wytycznymi zawartymi w jej komunikacie z dnia 13 grudnia 2005 r., zatytułowanym „Stosowanie art. [260 TFUE]" [SEC(2005) 1658], zaktualizowanym komunikatem z dnia 13 grudnia 2017 r., zatytułowanym „Aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kwot ryczałtowych oraz okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego" [C(2017) 8720], i którego minimalna kwota dla Irlandii wynosi 1 685 000 EUR. Ta minimalna kwota ryczałtu nie znajduje jednak zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ jest ona niższa od kwoty wynikającej z obliczenia ryczałtu zgodnie z tymi komunikatami. W celu ustalenia dziennej kwoty służącej za podstawę tego obliczenia należy pomnożyć jednolitą stawkę bazową, a mianowicie 230 EUR, przez współczynnik wagi naruszenia i współczynnik „n", który dla Irlandii wynosi 2,92. Współczynnik wagi obniżał się w miarę przekazywania przez Irlandię dodatkowych środków transpozycji. Tak więc w odniesieniu do okresu od 27 czerwca 2017 r. do 28 listopada 2018 r. współczynnik wagi naruszenia wynosi 7 w skali od 1 do 20; w odniesieniu do okresu od 29 listopada 2018 r. do 26 marca 2019 r. współczynnik ten wynosi 2, a dla okresu od 27 marca do 2 grudnia 2019 r. współczynnik ten wynosi 1. Zsumowanie trzech kwot odpowiadających tym okresom, a mianowicie 2 439 922,80 EUR, 158 497,60 EUR i 168 571,60 EUR, prowadzi Komisję do wniosku o nałożenie ryczałtu w łącznej wysokości 2 766 992 EUR.

69 Komisja kwestionuje ponadto, że nałożenie ryczałtu stanowi wyjątek i ma zastosowanie jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Spóźniona transpozycja dyrektyw podważa bowiem nie tylko ochronę ogólnych interesów, do której dąży prawodawstwo Unii, które nie może tolerować żadnych opóźnień, ale także, i przede wszystkim, ochronę obywateli europejskich, którzy wywodzą swoje prawa podmiotowe z tego prawodawstwa. Co więcej, wiarygodność prawa Unii jako całości byłaby zagrożona, gdyby prawodawstwo potrzebowało wielu lat, aby wywołać pełne skutki prawne w państwach członkowskich. Dlatego też opóźnienia w transpozycji dyrektyw stanowią dostatecznie poważne okoliczności szczególne, aby uzasadnić nałożenie ryczałtu.

70 Jeśli chodzi o kwotę ryczałtu, którego zapłata jest wymagana przez Komisję, Irlandia uważa, że podobnie jak orzeczono w przedmiocie art. 260 ust. 2 TFUE, Trybunał nie jest związany wytycznymi Komisji, a w szczególności minimalną kwotą ryczałtu ustaloną dla Irlandii na 1 685 000 EUR. Ponadto, jeżeli rozpatrywane uchybienie ustało przed wydaniem przez Trybunał wyroku w sprawie dotyczącej tego uchybienia, Trybunał może uznać, że zapłata ryczałtu nie jest konieczna. Co więcej, w niniejszej

sprawie żadna zapłata ryczałtu nie powinna być wymagana. Zresztą nie ma żadnego powodu, aby stosować metodę obliczania kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE do kar nakładanych na podstawie ust. 3 tego artykułu, ponieważ waga karanych uchybień nie jest taka sama.

71 Irlandia podnosi ponadto, że dzień następujący po upływie terminu transpozycji przewidzianego w dyrektywie 2015/849, czyli 27 czerwca 2017 r., nie może być odpowiednim punktem wyjścia do oceny czasu trwania rozpatrywanego uchybienia, ponieważ w tym dniu nie mogła ona wiedzieć, że uchybienie to wchodzi w zakres stosowania art. 260 ust. 3 TFUE, a Komisja zamierza przyjąć politykę systematycznego stosowania tego postanowienia. Ponadto obliczenie ryczałtu poprzez odniesienie do stawki dziennej, przekraczając minimalną kwotę ryczałtu zaproponowaną przez Komisję, byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa. Jeśli chodzi o ustanie tego uchybienia, Irlandia przypomina, że jej zdaniem przypada ono na dzień 29 listopada 2018 r., a nie, jak utrzymuje Komisja, na dzień 3 grudnia 2019 r. Do tej pierwszej daty wszystkie wymagające transpozycji przepisy dyrektywy 2015/849 zostały w pełni transponowane do prawa krajowego. Jeżeli Trybunał – niezależnie od okoliczności, że rozpatrywane uchybienie ustało w dniu badania przez niego okoliczności faktycznych – powinien nałożyć ryczałt na Irlandię, to ta sankcja pieniężna powinna być minimalna.

72 W odniesieniu do współczynnika wagi Irlandia podnosi, że biorąc pod uwagę znaczenie przepisów Unii będących przedmiotem omawianego naruszenia, niewielkie konsekwencje braku transpozycji dyrektywy 2015/849 dla interesów o charakterze ogólnym lub szczególnym oraz okoliczności łagodzące, współczynnik zaproponowany przez Komisję jest zdecydowanie zbyt wysoki. W niniejszej sprawie współczynnik ten powinien zostać obniżony do 1. Wśród okoliczności łagodzących Irlandia podnosi w szczególności, że ustawa z 2018 r. weszła w życie w toku postępowania, że transpozycja przez prawo pierwotne jest związana z mocą środków wykonawczych przewidzianych w obowiązującym ustawodawstwie, że przyznała pierwszeństwo przyjęciu projektu ustawy przez obydwie izby parlamentu, że informowała Komisję o postępie legislacyjnym i że dochowała orientacyjnego harmonogramu przekazanego tej instytucji przed wniesieniem niniejszej skargi.

73 Republika Estońska i Republika Francuska uważają, że w niniejszym przypadku kwota ryczałtu zaproponowana przez Komisję powinna w każdym razie zostać obniżona.

– Ocena Trybunału

74 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym nałożenie ryczałtu byłoby nieproporcjonalne, ponieważ w trakcie postępowania Irlandia położyła kres rozpatrywanemu uchybieniu, należy przypomnieć, że po pierwsze, uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi poinformowania o środkach transponujących dyrektywę, niezależnie od tego, czy informacja w ogóle nie została przedstawiona lub została przedstawiona częściowo, czy przedstawiono ją w sposób niewystarczająco jasny i precyzyjny, może stanowić samodzielną podstawę do wszczęcia na podstawie art. 258 TFUE postępowania mającego na celu stwierdzenie tego uchybienia [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 51]. Po drugie, celem realizowanym przez wprowadzenie mechanizmu zawartego w art. 260 ust. 3 TFUE jest nie tylko skłonienie państw członkowskich do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku takiego środka miałoby tendencję do utrwalania się, lecz również uproszczenie i przyspieszenie procedury nakładania kar pieniężnych za uchybienia obowiązkowi poinformowania o przepisach krajowych transponujących dyrektywę przyjętą zgodnie z procedurą ustawodawczą, zważywszy, że przed wprowadzeniem takiego mechanizmu nałożenie sankcji finansowej na państwa członkowskie niewykonujące w terminie wcześniejszego wyroku Trybunału i niewywiązujące się z ciążącego na nich obowiązku transpozycji mogło nastąpić dopiero kilka lat po tym ostatnim wyroku [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 52].

75 Tymczasem należy stwierdzić, że autorzy art. 260 ust. 3 TFUE przewidzieli dwa rodzaje kar pieniężnych, a mianowicie ryczałt i okresową karę pieniężną, aby osiągnąć cel tego postanowienia.

76 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że zastosowanie jednego z tych dwóch środków zależy od tego, czy każdy z nich jest odpowiedni do osiągnięcia realizowanego celu w zależności od okoliczności danego przypadku. O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałoby tendencję do utrwalania się, o tyle zasądzenie zapłaty ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas (zob., analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE, wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/Francja, C-304/02, EU:C:2005:444, pkt 81).

77 W tych okolicznościach skarga, która – jak w niniejszej sprawie – wnosi o nałożenie ryczałtu, nie może zostać oddalona jako nieproporcjonalna wyłącznie na tej podstawie, że dotyczy uchybienia, które – mimo że trwało przez dłuższy czas – zakończyło się w chwili badania okoliczności faktycznych przez Trybunał.

78 W drugiej kolejności, w odniesieniu do możliwości wymierzenia w niniejszej sprawie kary pieniężnej, należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie, na podstawie zarówno okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna on za wymagany, określenie właściwych kar pieniężnych, w szczególności w celu zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 78].

79 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że niezależnie od faktu, iż Irlandia współpracowała ze służbami Komisji przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i że informowała je o postępach w transpozycji dyrektywy 2015/849, wszystkie elementy prawne i faktyczne dotyczące stwierdzonego uchybienia, to znaczy fakt, że w dniu wniesienia niniejszej skargi poinformowano o jedynym środku dokonującym transpozycji obejmującym tylko przepisy art. 30 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy oraz okoliczność, że te ostatnie środki transpozycji omawianej dyrektywy weszły w życie tydzień przed odbyciem rozprawy, świadczą o tym, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa Unii w przyszłości wymaga podjęcia środków odstraszających takich jak nałożenie kary ryczałtowej (zob. podobnie, analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE, wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 142; z dnia 4 grudnia 2014 r., Komisja/Szwecja, C-243/13, niepublikowany, EU:C:2014:2413, pkt 63).

80 Stwierdzenia tego nie podważa argumentacja przedstawiona w pkt 65 niniejszego wyroku. Jak bowiem przypomniano w tym punkcie, do Komisji należy w szczególności ocena celowości wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu wybór chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

81 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o obliczenie ryczałtu, jaki należy nałożyć w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że wykonując swoje uprawnienia dyskrecjonalne w tej dziedzinie, określone w propozycjach Komisji, do Trybunału należy ustalenie kwoty ryczałtu, na zapłatę której państwo członkowskie może zostać skazane na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE w taki sposób, aby była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności, a po drugie, proporcjonalna do popełnionego naruszenia. Do istotnych w tym względzie czynników zaliczają się zwłaszcza takie elementy jak waga stwierdzonego naruszenia, czas jego trwania oraz zdolność płatnicza państwa członkowskiego [zob. analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (farma wiatrowa Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo].

82 Jeśli chodzi, po pierwsze, o wagę naruszenia, należy przypomnieć, że obowiązek przyjęcia przepisów krajowych w celu zapewnienia pełnej transpozycji dyrektywy i obowiązek poinformowania Komisji o tych przepisach stanowią zasadnicze obowiązki państw członkowskich zmierzające do zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, a zatem uchybienie tym obowiązkom należy uznać za mające pewną wagę [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 85]. Ponadto dyrektywa 2015/849 jest ważnym instrumentem zapewniającym skuteczną ochronę systemu finansowego Unii przed zagrożeniami wynikającymi z prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Brak lub niewystarczający charakter takiej ochrony systemu finansowego Unii należy uznać za szczególnie poważny w świetle konsekwencji dla interesów publicznych i prywatnych w Unii.

83 Chociaż w toku postępowania Irlandia położyła kres zarzucanemu naruszeniu, faktem pozostaje, że naruszenie to istniało po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r., czyli w dniu 8 maja 2018 r., w związku z czym skuteczność prawa Unii nie była w każdym momencie zapewniona.

84 Wagę tego uchybienia wzmacnia ponadto okoliczność, że do tego dnia Irlandia przyjęła środki transpozycji dyrektywy 2015/849 tylko w odniesieniu do jednego z przepisów tej dyrektywy.

85 Argumenty przedstawione przez Irlandię w celu wyjaśnienia opóźnienia w transpozycji dyrektywy 2015/849, a mianowicie zasadniczo, że w celu przyjęcia ustawy z 2018 r. konieczne było zastosowanie dłuższej procedury transpozycji w celu zapewnienia skuteczności przepisów tej dyrektywy, nie mają wpływu na wagę spornego naruszenia, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem praktyki lub sytuacje porządku wewnętrznego państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z dyrektyw Unii lub, w konsekwencji, spóźnionej lub niepełnej transpozycji tych dyrektyw. Podobnie nie ma znaczenia, czy uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynika z trudności technicznych, które napotkało (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 maja 2002 r., Komisja/Niderlandy, C-364/00, EU:C:2002:282, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto, jeżeli termin wprowadzenia w życie dyrektywy okaże się zbyt krótki, jedynym działaniem zgodnym z prawem Unii jest podjęcie przez dane państwo członkowskie odpowiednich inicjatyw w celu uzyskania decyzji właściwej instytucji w sprawie ewentualnego przedłużenia tego terminu (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 1998 r., Komisja/Hiszpania, C-71/97, EU:C:1998:455, pkt 16).

86 Po drugie, jeśli chodzi o czas trwania naruszenia, należy przypomnieć, że przy jego ocenie zasadniczo należy brać pod uwagę stan w momencie, w którym Trybunał ocenia okoliczności faktyczne, a nie w momencie wniesienia przez Komisję skargi do Trybunału [wyrok z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe), C-543/17, EU:C:2019:573, pkt 87]. Tę ocenę okoliczności faktycznych należy uznać za dokonaną w dniu zakończenia postępowania.

87 W niniejszej sprawie, o ile strony są zgodne co do tego, że omawiane uchybienie ustało przed zakończeniem postępowania, o tyle nie zgadzają się one co do dokładnej daty tego ustania, ponieważ Komisja uważa, że uchybienie to ustało w dniu 3 grudnia 2019 r., podczas gdy Irlandia utrzymuje, że miało ono miejsce w dniu 29 listopada 2018 r.

88 W tym względzie, w świetle rozważań przedstawionych w pkt 82 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że po dniu 29 listopada 2018 r. w sposób oczywisty brakowało niektórych środków transpozycji dyrektywy 2015/849. Po pierwsze, z dokumentów przedłożonych Trybunałowi wynika bowiem, że przepisy krajowe, które zdaniem Irlandii dokonały transpozycji art. 61 ust. 3 i art. 62 ust. 2 tej dyrektywy, nie tylko zostały przekazane dopiero wraz z dupliką w dniu 4 marca 2019 r., ale również nie zawierają żadnego odniesienia do tej dyrektywy. Po drugie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 72 opinii, krajowe środki transponujące przepisy art. 47 ust. 2 dyrektywy 2015/849 weszły w życie dopiero w dniu 3 grudnia 2019 r. To samo stwierdzenie dotyczy przepisów art. 48 ust. 5–8 tej dyrektywy, co do których Irlandia przyznała, że przed wejściem w życie przepisów w dniu 3 grudnia

2019 r. nie przyjęła środków transponujących, ponieważ jej zdaniem przepisy te były drugorzędne lub dodatkowe. Jednakże taka ocena ze strony państwa członkowskiego nie może w oczywisty sposób wystarczyć do zwolnienia go z obowiązku przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy lub z obowiązku powiadomienia Komisji o środkach transpozycji tej dyrektywy.

89 Jako datę ustania uchybienia obowiązkowi, o którym mowa w art. 260 ust. 3 TFUE, należy zatem przyjąć datę 3 grudnia 2019 r.

90 W odniesieniu do początku okresu branego pod uwagę przy ustalaniu kwoty ryczałtu nakładanego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od tego, co orzekł Trybunał w pkt 88 wyroku z dnia 8 lipca 2019 r., Komisja/Belgia (art. 260 ust. 3 TFUE – sieci szerokopasmowe) (C-543/17, EU:C:2019:573), dotyczącego ustalenia dziennej kary pieniężnej podlegającej nałożeniu, datą, którą należy wziąć pod uwagę przy ocenie czasu trwania rozpatrywanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu nałożenia ryczałtu na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, jest nie data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, lecz data upływu terminu transpozycji przewidzianego w przedmiotowej dyrektywie.

91 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 73 opinii, przepis ten ma na celu zmotywowanie państw członkowskich do dokonania transpozycji dyrektyw w terminie określonym przez prawodawcę Unii oraz zapewnienie pełnej skuteczności prawodawstwa Unii. Zatem, jeżeli przesłanką do wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 260 ust. 2 TFUE jest uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi wynikającemu z wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, to przesłanka do wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 260 ust. 3 TFUE polega na tym, że państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi przyjęcia i poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy najpóźniej w określonym w niej terminie.

92 Każde inne rozwiązanie byłoby ponadto równoznaczne z zakwestionowaniem skuteczności (effet utile) przepisów dyrektyw ustalających datę wejścia w życie środków służących ich transpozycji. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wydanie wezwania do usunięcia uchybienia na podstawie art. 258 akapit pierwszy TFUE zakłada z góry, że Komisja może skutecznie zarzucić uchybienie zobowiązaniu ciążącemu na danym państwie członkowskim [wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r., Komisja/Hiszpania (plany gospodarowania odpadami), C-642/18, EU:C:2019:1051, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo], a państwom członkowskim, które nie dokonały transpozycji dyrektywy w terminie określonym przez tę dyrektywę, przysługuje w każdym razie dodatkowy termin na dokonanie transpozycji, którego długość jest ponadto różna w zależności od szybkości, z jaką Komisja wszczyna postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, przy czym nie jest możliwe uwzględnienie długości tego terminu przy ocenie czasu trwania danego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Nie ulega jednak wątpliwości, że datą, od której należy zapewnić pełną skuteczność dyrektywy, jest data transpozycji określona w samej dyrektywie, a nie data upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

93 Wbrew temu, co twierdzi Irlandia, podejście to nie może naruszać zasady pewności prawa, ponieważ w sytuacji takiej jak ta w niniejszej sprawie państwo członkowskie nie może skutecznie utrzymywać, że nie wiedziało o uchybieniu zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy od ustalonej w niej daty transpozycji. Ponadto ochrona prawa do obrony danego państwa członkowskiego zagwarantowana w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi nie może skutkować ochroną tego państwa członkowskiego przed wszelkimi konsekwencjami pieniężnymi wynikającymi z tego uchybienia w odniesieniu do okresu poprzedzającego termin wyznaczony w uzasadnionej opinii.

94 W tym względzie należy dodać, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 74 opinii i wbrew twierdzeniom przedstawionym przez Irlandię na rozprawie – publikacja komunikatu Komisji, o którym mowa w pkt 51 niniejszego wyroku, w dniu 19 stycznia 2017 r. nastąpiła przed upływem

terminu transpozycji ustanowionego w dyrektywie 2015/849. Irlandia nie może zatem zasadnie twierdzić, że nie wiedziała, iż uchybienie będące przedmiotem niniejszej sprawy może stanowić podstawę do wniesienia skargi na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE.

95 W związku z tym, w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii, przy ocenie czasu trwania naruszenia w celu określenia kwoty ryczałtu, który należy nałożyć na mocy art. 260 ust. 3 TFUE, trzeba uwzględnić datę transpozycji przewidzianą w samej dyrektywie.

96 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w dacie transpozycji przewidzianej w art. 67 dyrektywy 2015/849, czyli w dniu 26 czerwca 2017 r., Irlandia nie przyjęła przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zapewnienia transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji nie poinformowała o nich Komisji. W rezultacie rozpatrywane uchybienie, które ustało dopiero w dniu 3 grudnia 2019 r., a zatem na tydzień przed rozprawą, trwało niemal dwa i pół roku.

97 Po trzecie, jeśli chodzi o zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego, z orzecznictwa Trybunału wynika, że należy wziąć pod uwagę dynamikę zmiany produktu krajowego brutto (PKB) danego państwa członkowskiego w ostatnim czasie według stanu na chwilę przeprowadzania przez Trybunał oceny okoliczności faktycznych [zob. analogicznie do art. 260 ust. 2 TFUE wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (farma wiatrowa Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo].

98 Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności niniejszej sprawy i w świetle swobody oceny przyznanej Trybunałowi w art. 260 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że nakładana przez niego płatność ryczałtu nie może przekroczyć kwoty wskazanej przez Komisję, należy uznać, że skuteczne zapobieganie powtarzaniu się w przyszłości naruszeń analogicznych do naruszenia art. 67 dyrektywy 2015/849 i wpływających na pełną skuteczność prawa Unii wymaga nałożenia ryczałtu, którego kwotę należy określić na 2 000 000 EUR.

99 Należy zatem zasądzić od Irlandii zapłatę na rzecz Komisji ryczałtu w wysokości 2 000 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

100 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Irlandii kosztami postępowania, a Irlandia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

101 Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu, który przewiduje, że państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty, Republikę Estońską i Republikę Francuską należy obciążyć własnymi kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie przyjmując do dnia upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 8 marca 2018 r., wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE, a w konsekwencji nie informując o tych środkach Komisji Europejskiej, Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 67 dyrektywy 2015/849.**

2) Od Irlandii zasądza się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej ryczałtu w wysokości 2 000 000 EUR.

3) Irlandia zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Republika Estońska i Republika Francuska ponoszą własne koszty.

Podpisy