



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 5. März 2020¹

Rechtssache C-549/18

**Europäische Kommission
gegen**

Rumänien

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Richtlinie (EU) 2015/849 – Bekämpfung der Geldwäsche – Art. 260 Abs. 3 AEUV – Unterbliebene Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie – Finanzielle Sanktionen – Pauschalbetrag“

I. Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Europäische Kommission gegen Rumänien ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV eingeleitet, weil Rumänien die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission² erforderlich sind, bis zum 26. Juni 2017 nicht erlassen oder der Kommission jedenfalls nicht mitgeteilt hatte.

2. Darüber hinaus beantragt die Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV, gegen Rumänien wegen Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 einen letztendlich auf 4 536 667,20 Euro bezifferten Pauschalbetrag zu verhängen. Den anfangs gestellten Antrag auf ein Zwangsgeld von 21 974,40 Euro pro Tag hat sie jedoch im Lauf des Verfahrens zurückgenommen.

3. Der vorliegende Rechtsstreit gibt dem Gerichtshof somit Gelegenheit, seine Rechtsprechung zur Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV im Anschluss an seine Leitentscheidung vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze), weiterzuentwickeln³. Art. 260 Abs. 3 AEUV, der durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, ist ein wichtiges Instrument, das der Kommission die Möglichkeit gibt, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage

¹ Originalsprache: Englisch.

² ABl. 2015, L 141, S. 73.

³ C-543/17, EU:C:2019:573. Mehrere frühere Klagen, die Art. 260 Abs. 3 AEUV betrafen, wurden zurückgenommen, bevor der Gerichtshof sein Urteil verkünden konnte. Zwei dieser Rechtssachen waren Gegenstand der Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Kommission/Polen (C-320/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2441) sowie meiner Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) (C-569/17, EU:C:2019:271), auf die ich in meiner nachstehenden Prüfung eingehe.

nach Art. 258 AEUV zu erheben, wenn ein Mitgliedstaat ihrer Auffassung nach „gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen“, und zugleich den Gerichtshof zu ersuchen, gegen den Mitgliedstaat finanzielle Sanktionen zu verhängen.

4. Parallel zur vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof mit einer weiteren Rechtssache, Kommission/Irland (Bekämpfung der Geldwäsche) (C-550/18), befasst, in der meine Schlussanträge heute gestellt werden. Beide Rechtssachen werfen zwei wichtige Fragen auf: erstens, ob die Kommission ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, begründen muss, und zweitens, wie der Pauschalbetrag nach dieser Bestimmung zu bemessen ist. Die vorliegende Rechtssache wirft zudem die gesonderten Fragen auf, ob Maßnahmen, die im Lauf des Verfahrens mitgeteilt werden, die Erfüllung der Verpflichtungen im Sinne der Art. 258 und 260 Abs. 3 AEUV bewirken.

5. In den vorliegenden Schlussanträgen gelange ich zu dem Schluss, dass Rumänien gegen seine Verpflichtungen aus Art. 258 AEUV verstoßen hat, und schlage dem Gerichtshof vor, Rumänien zur Zahlung eines Pauschalbetrags nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu verurteilen.

II. Rechtlicher Rahmen

6. Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 26. Juni 2017 nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.“

7. Nach Art. 1 Abs. 42 der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU⁴ wurde Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 durch folgenden Wortlaut ersetzt:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie bis zum 26. Juni 2017 nachzukommen.

Die Mitgliedstaaten wenden Artikel 12 Absatz 3 ab dem 10. Juli 2020 an.

Die Mitgliedstaaten richten die Register gemäß Artikel 30 bis zum 10. Januar 2020 und die in Artikel 31 genannte[n] Register bis zum 10. März 2020 und die zentralen automatischen Mechanismen gemäß Artikel 32a bis zum 10. September 2020 ein.

...

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Vorschriften gemäß diesem Absatz unverzüglich mit.

⁴ ABl. 2018, L 156, S. 43.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.“

III. Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

8. Nachdem ihr bis zum Fristablauf am 26. Juni 2017 keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt worden waren, forderte die Kommission Rumänien mit Mahnschreiben vom 18. Juli 2017 auf, die erforderlichen Maßnahmen binnen zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens zu ergreifen.

9. In seinem Antwortschreiben vom 19. September 2017 teilte Rumänien der Kommission mit, dass die Umsetzungsmaßnahmen im Dezember 2017 erlassen werden würden.

10. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 7. Dezember 2017 stellte die Kommission fest, dass Rumänien noch immer keine Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt habe, und forderte Rumänien auf, dieser Verpflichtung binnen zwei Monaten nach Erhalt der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen.

11. Nachdem Rumäniens Anträge auf Verlängerung der Frist für die Erwiderung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme abgelehnt worden waren, antwortete Rumänien mit Schreiben vom 8. Februar 2018, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 im Mai 2018 erlassen werden würden.

12. Da Rumänien die Richtlinie 2015/849 nach Auffassung der Kommission immer noch nicht umgesetzt oder jedenfalls keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatte, beschloss sie am 19. Juli 2018, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage zu erheben.

13. Mit am 27. August 2018 eingereichter Klageschrift hat die Kommission die vorliegende Klage nach den Art. 258 und 260 Abs. 3 AEUV beim Gerichtshof erhoben und beantragt,

- erstens festzustellen, dass Rumänien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen bis zum 26. Juni 2017 nicht erlassen oder jedenfalls nicht mitgeteilt hat;
- zweitens gegen Rumänien mit Wirkung vom Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils ein Zwangsgeld in Höhe von 21 974,40 Euro für jeden Tag des Verzugs bei der Erfüllung der Verpflichtung, die zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 erforderlichen Maßnahmen mitzuteilen, zu verhängen;
- drittens Rumänien zu verurteilen, einen Pauschalbetrag in Höhe eines Tagessatzes von 6 016,80 Euro multipliziert mit der Anzahl der Tage ab dem Tag, der auf den Ablauf der in dieser Richtlinie festgelegten Umsetzungsfrist folgt, bis zu dem Tag, an dem Rumänien seine Verpflichtungen erfüllt, oder, falls Rumänien seine Verpflichtungen nicht erfüllt, bis zur Verkündung des Urteils des Gerichtshofs, mindestens jedoch den Mindestpauschalbetrag von 1 887 000 Euro zu zahlen;
- viertens, Rumänien die Kosten aufzuerlegen.

14. Mit seiner am 7. November 2018 eingereichten Klagebeantwortung beantragt Rumänien,

- erstens, die Klage der Kommission in Anbetracht der durch die geltenden nationalen Rechtsvorschriften bereits vorliegenden Teilumsetzung dieser Richtlinie teilweise abzuweisen;

- zweitens die Klage der Kommission insoweit abzuweisen, als die Verhängung finanzieller Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV gegen Rumänien beantragt wird;
- drittens, hilfsweise, den Antrag der Kommission auf Verhängung eines Pauschalbetrags abzuweisen und jedenfalls die von der Kommission beantragten Sanktionen im Hinblick auf den die besonderen Umstände des Verstoßes und das Verhalten Rumäniens berücksichtigenden Umfang herabzusetzen.

15. Die Kommission und Rumänien haben eine Erwiderung und eine Gegenerwiderung eingereicht, die am 17. Dezember 2018 bzw. am 15. Februar 2019 eingegangen sind.

16. Mit Schreiben vom 28. August 2019 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie ihre Klage zum Teil zurücknehme. Sie erhielt den Antrag auf Verhängung eines Zwangsgelds in Form eines Tagessatzes nicht aufrecht, da er gegenstandslos geworden war, nachdem Rumänien die Richtlinie 2015/849 durch am 18. Juli 2019 mitgeteilte Rechtsvorschriften, die am 21. Juli 2019 in Kraft traten, in vollem Umfang umgesetzt hatte. Ausgehend vom letztgenannten Zeitpunkt als dem Tag, an dem Rumänien seine Verpflichtungen erfüllt habe, setzte die Kommission den beantragten Pauschalbetrag auf 4 536 667,20 Euro fest. Rumänien hat zu diesem Schriftsatz am 30. September 2019 Stellung genommen.

17. Mit Beschlüssen vom 6. Dezember 2018 und 7. Januar 2019 sind Belgien, Estland, Frankreich, Irland und Polen als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge Rumäniens zugelassen worden. Am 14. Februar 2019 hat Irland seinen Antrag auf Zulassung als Streithelfer in dieser Rechtssache zurückgenommen. Die Kommission hat mit Schriftsatz vom 11. Juni 2019 zu den von Belgien, Estland, Frankreich und Polen eingereichten Streithilfeschriftsätzen Stellung genommen.

18. In der mündlichen Verhandlung vom 10. Dezember 2019 haben die Kommission, Estland und Rumänien mündliche Ausführungen gemacht.

IV. Zusammenfassung des Parteivorbringens

A. Vertragsverletzung nach Art. 258 AEUV

19. Nach Ansicht der Kommission hat Rumänien bis zum Ablauf der in Art. 67 der Richtlinie 2015/849 gesetzten Frist am 26. Juni 2017 die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen nicht erlassen bzw. ihr diese Maßnahmen nicht mitgeteilt.

20. Außerdem stellten die 40 im Oktober 2018 nach Erhebung der vorliegenden Klage mitgeteilten und von Rumänien in seiner Klagebeantwortung erwähnten innerstaatlichen Maßnahmen (im Folgenden: mitgeteilte Maßnahmen), keine Teilumsetzung der Richtlinie 2015/849 sicher. Diese Maßnahmen, mit denen frühere, durch die Richtlinie 2015/849 aufgehobene Richtlinien⁵ umgesetzt würden, reichten zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 nicht aus, da zwischen diesen Richtlinien erhebliche Unterschiede bestünden und mit der Richtlinie 2015/849 viele neue Elemente eingeführt worden seien. Keine der mitgeteilten Maßnahmen nehme auf die Richtlinie 2015/849 Bezug – 37 der Maßnahmen seien bereits vor Erlass dieser Richtlinie erlassen worden – und Rumänien habe kein Dokument vorgelegt, in dem im Einklang mit dem 67. Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849 der

⁵ Nämlich die Richtlinien 2005/60 und 2006/70; siehe Nr. 1 dieser Schlussanträge.

Zusammenhang zwischen deren Bestimmungen und den entsprechenden Bestimmungen dieser innerstaatlichen Maßnahmen erläutert werde. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung betont hat, sei eine Anlage zur Klagebeantwortung nicht als ordnungsgemäße Übermittlung eines solchen Erläuterungsdokuments anzusehen⁶.

21. Rumänien trägt vor, bestrebt gewesen zu sein, zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2015/849 den fristgerechten Erlass der nationalen Rechtsvorschriften, die die Bestimmungen der Richtlinie in einem einzigen Rechtsakt zusammenfassten, zu gewährleisten, doch hätten die internen Verfahren die vorgeschriebenen Fristen überschritten.

22. Rumänien macht geltend, seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 nicht in vollem Umfang verletzt zu haben, da die mitgeteilten Maßnahmen die früheren, durch die Richtlinie 2015/849 aufgehobenen Richtlinien umsetzten, so dass diese Maßnahmen, soweit die Bestimmungen jener Richtlinien Bestandteil der Richtlinie 2015/849 geworden seien, die Teilumsetzung dieser Richtlinie sichergestellt hätten. Der Umstand, dass diese Maßnahmen keine Bezugnahme auf die Richtlinie 2015/849 enthielten, stehe ihrer Eigenschaft als Umsetzungsmaßnahme nicht entgegen, da sie das Erreichen der mit der Richtlinie 2015/849 verfolgten Ziele ermöglichten. In einer Anlage zur Klagebeantwortung hat Rumänien Angaben zum Zusammenhang zwischen diesen Maßnahmen und der Richtlinie 2015/849 gemacht.

B. Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV

23. Gestützt auf ihre Mitteilung über die Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV⁷ führt die Kommission aus, dass Rumäniens Verstoß gegen seine Verpflichtung, gemäß Art. 67 der Richtlinie 2015/849 Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen, in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV falle. In dieser Rechtssache finde ihre durch eine spätere Mitteilung⁸ geänderte Vorgehensweise Anwendung, grundsätzlich neben der Verhängung eines Zwangsgelds auch einen Pauschalbetrag zu beantragen.

24. Ihre Entscheidung, systematisch die Verhängung finanzieller Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, stelle keinen Ermessensnichtgebrauch dar. Art. 260 Abs. 3 AEUV räume ihr einen weiten Ermessensspielraum ein, welcher der Ermessensbefugnis, ein Vertragsverletzungsverfahren im Sinne von Art. 258 AEUV einzuleiten, vergleichbar sei⁹. Eine besondere Begründung der Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, sei daher nicht erforderlich. Außerdem seien Verzögerungen bei der Umsetzung von Richtlinien schwerwiegend genug, die Verhängung von Pauschalbeträgen zu rechtfertigen.

25. Zur Bemessung finanzieller Sanktionen trägt die Kommission vor, dass die Methode zu deren Berechnung nach Art. 260 Abs. 3 AEUV die gleiche sein sollte wie die nach Art. 260 Abs. 2 AEUV verwendete¹⁰. Auf dieser Grundlage schlägt sie einen Pauschalbetrag von 4 536 667,20 Euro mit Wirkung vom Tag der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs vor. Dieser Betrag beruhe auf einem Tagessatz von 6 016,80 Euro, multipliziert mit der Anzahl der Tage (754), die der Verstoß angedauert habe¹¹; dies sei der Zeitraum zwischen dem auf den Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie

6 Die Kommission verweist auf das Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri/Kommission (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 99).

7 Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV (ABl. 2011, C 12, S. 1; im Folgenden: Mitteilung von 2011), insbesondere Ziff. 7, 19 und 21.

8 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (ABl. 2017, C 18, S. 10; im Folgenden: Mitteilung von 2017), insbesondere S. 15 und 16.

9 Mitteilung von 2011, insbesondere Ziff. 16 und 17.

10 Mitteilung von 2011, insbesondere Ziff. 23 und 28; Mitteilung von 2017, S. 15.

11 Mitteilung von 2011, Ziff. 28 (unter Bezugnahme auf die Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 228 EG-Vertrag [ABl. 2007, C 126, S. 15; im Folgenden: Mitteilung von 2005], Ziff. 19 bis 24).

2015/849 folgenden Tag (27. Juli 2017) und dem der Beendigung des Verstoßes vorausgehenden Tag (20. Juli 2019), wobei berücksichtigt werde, dass Rumänien die Richtlinie 2015/849 seit dem 21. Juli 2019 in vollem Umfang umgesetzt habe¹². Die Dauer des Verstoßes sei ein wichtiger Aspekt für die Bemessung der angemessenen Sanktion und sollte vom Tag des Ablaufs der Umsetzungsfrist an berechnet werden, da der Verstoß des Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtung, die Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen, an diesem Tag beginne, und nicht erst bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist¹³.

26. Für die Berechnung des Tagessatzes von 6 016,80 Euro für den Pauschalbetrag auf Basis des einheitlichen Grundbetrags multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten und dem Faktor „n“¹⁴, schlägt die Kommission vor, die Schwere des Verstoßes auf einer Skala von 1 bis 20 mit dem Koeffizienten 8 zu bewerten. Sie stützt dies auf die festgestellten Parameter zu erstens der Bedeutung der Richtlinie 2015/849 als Schlüsselinstrument zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der europäischen Finanzmärkte gegen die von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgehende Bedrohung sowie zweitens zu den Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen, die sich durch Rumäniens Nichtumsetzung der Richtlinie in Bezug auf den europäischen Finanzmarkt, Anleger und Bürger ergeben. Die Verlängerung der in der Richtlinie 2018/843 gesetzten Umsetzungsfrist für die Einrichtung der zentralen Register nach den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849 werde als mildernder Umstand berücksichtigt, doch die Frist für die Umsetzung der übrigen in der Richtlinie 2015/849 niedergelegten Verpflichtungen bleibe unverändert.

27. Rumänien, unterstützt durch Belgien, Estland und Frankreich, macht geltend, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV keine Anwendung finde, weil das rumänische Recht eine Teilumsetzung der Richtlinie 2015/849 enthalte. Hilfsweise beantragt es, die von der Kommission vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen den Gegebenheiten der vorliegenden Rechtssache anzupassen.

28. Zur Verhängung finanzieller Sanktionen führt Rumänien, unterstützt durch Belgien, Estland, Frankreich und Polen, aus, es sei rechtsfehlerhaft, dass die Kommission von der Möglichkeit, finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, systematisch Gebrauch mache. Ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, müsse die Kommission unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten im Einzelfall begründen. Im Hinblick auf die in der vorliegenden Rechtssache gegebenen Umstände – u. a. das äußerst kurze Vorverfahren, die Komplexität der Richtlinie 2015/849, Rumäniens Bemühungen um Kooperation und seine Teilumsetzung der Richtlinie 2015/849 – sowie darauf, dass die Kommission ihre Entscheidung, finanzielle Sanktionen zu beantragen, nicht begründet habe, seien diese Sanktionen nicht gerechtfertigt.

29. Ferner sei die Verhängung eines Pauschalbetrags nicht gerechtfertigt und unverhältnismäßig. In der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV¹⁵ sei anerkannt, dass ein Pauschalbetrag nur in Ausnahmefällen und nicht automatisch verhängt werde. Er gehe auch über das hinaus, was erforderlich sei, um Rumänien zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu bewegen; schließlich habe Rumänien seine Verpflichtungen erfüllt, die Auswirkungen auf die privaten und öffentlichen Interessen seien übertrieben dargestellt und Rumänien sei noch nie vom Gerichtshof wegen nicht fristgerechter Umsetzung einer Richtlinie verurteilt worden. Wie Rumänien in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat und auch in den Erklärungen Frankreichs ausgeführt wird, sei, falls ein

12 Vgl. Nr. 16 der vorliegenden Schlussanträge. Die Kommission hatte auch ein Zwangsgeld in Form eines Tagessatzes beantragt, diesen Antrag jedoch zurückgenommen. Auf dessen Berechnung werde ich daher nicht weiter eingehen.

13 Die Kommission verweist insbesondere auf das Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 88).

14 Vgl. Mitteilung von 2005, insbesondere Nr. 24. Die Kommission stützt sich auf die Zahlen in ihrer Mitteilung – Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt (C[2017] 8720 final) (ABl. 2017, C 431, S. 3).

15 Rumänien verweist insbesondere auf das Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 62, 63 und 69).

Mitgliedstaat seine Verpflichtungen im Lauf des Verfahrens erfülle, ein Pauschalbetrag nicht gerechtfertigt, da er nicht mehr den mit Art. 260 Abs. 3 AEUV verfolgten Zielen – die Richtlinienumsetzung voranzutreiben und die Verhängung finanzieller Sanktionen zu erleichtern – diene¹⁶.

30. In Bezug auf die Festsetzung finanzieller Sanktionen vertritt Rumänien, unterstützt von Belgien, Frankreich und Polen, die Auffassung, dass die Sanktionen nach Art. 260 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV nicht nach derselben Methode berechnet werden sollten und dass die Kriterien der Art des Verstoßes im Sinne von Art. 260 Abs. 3 AEUV anzupassen seien. Im vorliegenden Fall sei der Schwerekoeffizient übermäßig hoch, da immerhin eine Teilumsetzung vorliege und Rumänien während des gesamten Verfahrens kooperiert habe. Auch sei es unangemessen, im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 3 AEUV die Dauer des Verstoßes zu berücksichtigen; hilfsweise sei aber auf die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abzustellen, da der Gerichtshof diesen seiner Prüfung, ob der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen erfüllt habe, zugrunde lege¹⁷. Sollte der Gerichtshof einen Pauschalbetrag verhängen, sei dieser folglich erheblich herabzusetzen und müsse darüber hinaus den Gegebenheiten des vorliegenden Falles und Rumäniens Verhalten Rechnung tragen.

V. Würdigung

A. Vertragsverletzung nach Art. 258 AEUV

31. Es ist darauf hinzuweisen, dass in Verfahren nach Art. 258 AEUV die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Mitteilung, gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV aufgestellten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, hinreichend klare und genaue Informationen über den Inhalt der nationalen Rechtsnormen enthalten muss, mit denen eine Richtlinie umgesetzt wird. In dieser Mitteilung, der eine Konkordanztabelle beigefügt werden kann, müssen mithin die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mit denen der betreffende Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angegeben werden. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat – sei es, dass Informationen ganz oder teilweise fehlen, sei es, dass eine Information nicht hinreichend klar und genau ist – kann als solche die Einleitung des Verfahrens nach Art. 258 AEUV rechtfertigen¹⁸.

32. Insbesondere hat der Gerichtshof entschieden, dass die Umsetzung einer Richtlinie zwar durch bereits geltende Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts sichergestellt werden kann, dies jedoch die Mitgliedstaaten nicht von der formellen Verpflichtung zur Mitteilung befreit, selbst wenn der Mitgliedstaat diese innerstaatlichen Vorschriften bereits im Rahmen der Umsetzung früherer Richtlinien mitgeteilt hat¹⁹. Schreibt eine Richtlinie ausdrücklich vor, dass die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung auf die Richtlinie Bezug nehmen oder in ihrer amtlichen Veröffentlichung einen auf die Richtlinie Bezug nehmenden Hinweis enthalten müssen, ist zur Umsetzung der Richtlinie darüber hinaus der Erlass einer neuen spezifischen Regelung erforderlich²⁰.

16 Rumänien verweist insbesondere auf das Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 52).

17 Rumänien verweist insbesondere auf das Urteil vom 6. Oktober 2009, Kommission/Spanien (C-562/07, EU:C:2009:614, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Siehe Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 51).

19 Siehe Urteil vom 16. Juli 2009, Kommission/Irland (C-427/07, EU:C:2009:457, Rn. 108 und 109).

20 Siehe Urteil vom 4. Oktober 2018, Kommission/Spanien (C-599/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:813, Rn. 21).

33. Nach ständiger Rechtsprechung ist bei einer Klage nach Art. 258 AEUV die Frage, ob ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand, wobei später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können²¹.

34. In der vorliegenden Rechtssache erkennt Rumänien an, versäumt zu haben, bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, nämlich bis zum 8. Februar 2018, die zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 notwendigen Maßnahmen zu erlassen und die betreffenden Maßnahmen mitzuteilen²². Es ist unstrittig, dass solche Maßnahmen nach diesem Zeitpunkt erlassen und mitgeteilt wurden (siehe Nr. 16 dieser Schlussanträge), weshalb sie nicht berücksichtigt werden können.

35. Hinsichtlich der mitgeteilten Maßnahmen, die bei Ablauf der Umsetzungsfrist am 26. Juni 2017 in Rumänien bereits galten, halte ich die Argumente, die Rumänien beim Gerichtshof dafür vorgebracht hat, dass diese Maßnahmen bei der Beurteilung der Vertragsverletzung in der vorliegenden Rechtssache zu berücksichtigen seien, nicht für überzeugend. Da Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten vorschreibt, sicherzustellen, dass ihre Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die betreffende Richtlinie Bezug nehmen (vgl. Nrn. 6 und 7 dieser Schlussanträge), war es für Rumänien erforderlich, spezifische Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen. Rumänien behauptet nicht, dass die mitgeteilten Maßnahmen diese Voraussetzung erfüllt hätten. Jedenfalls bestreitet Rumänien nicht, dass die Richtlinie 2015/849 durch diese Maßnahmen nicht in vollem Umfang umgesetzt wurde und dass die Maßnahmen erst im Oktober 2018, also erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2015/849 und der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist mitgeteilt wurden²³. Darauf werde ich später in meiner Prüfung zurückkommen (siehe Nr. 68 dieser Schlussanträge).

36. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, festzustellen, dass Rumänien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es nicht alle zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen fristgerecht erlassen oder sie jedenfalls nicht mitgeteilt hat.

B. Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV

37. Die zentralen Fragen in dieser Rechtssache betreffen erstens die Begründung der Entscheidung der Kommission, finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, und zweitens die Verhältnismäßigkeit des Pauschalbetrags, wobei Letztere wiederum allgemeine Fragen insbesondere zur Berechnungsmethode für Pauschalbeträge und zur Anwendbarkeit der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV aufwirft. Außerdem streiten die Parteien über die Anwendbarkeit von Art. 260 Abs. 3 AEUV auf diese Rechtssache, nämlich, ob dieser auch Anwendung findet, wenn ein Mitgliedstaat die Pflicht zur Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen teilweise verletzt.

²¹ Siehe Urteil vom 18. Oktober 2018, Kommission/Rumänien (C-301/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:846, Rn. 42).

²² In dieser Rechtssache liegt der maßgebliche Zeitpunkt zwei Monate nach dem Zeitpunkt, zu dem die mit Gründen versehene Stellungnahme Rumänien zugeht (siehe Nr. 10 dieser Schlussanträge), was am 8. Dezember 2017 geschah.

²³ Siehe insbesondere das Urteil vom 30. November 2006, Kommission/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, Rn. 25) (wonach ein Mitgliedstaat, der seine Umsetzungsmaßnahmen erst in der Anlage zur Klagebeantwortung und somit nach der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist mitteilt, seine Mitteilungspflicht nicht erfüllt hat).

38. Da das Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)²⁴ für diese Fragen von besonderer Relevanz ist, ist es zunächst erforderlich, einige einleitende Bemerkungen zu diesem Urteil vorzuschicken (Abschnitt 1), um dann auf das der Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumte Ermessen, finanzielle Sanktionen zu beantragen, die Bemessung der finanziellen Sanktionen nach dieser Bestimmung sowie die Verhängung eines Pauschalbetrags in der vorliegenden Rechtssache einzugehen (Abschnitte 2, 3 und 4).

1. Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)

39. Im Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)²⁵ ging es vor allem um den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV und die Bemessung von Zwangsgeldern nach dieser Vorschrift. Dazu hat der Gerichtshof insbesondere ausgeführt, dass die in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehene „Verpflichtung ..., Maßnahmen zur Umsetzung ... mitzuteilen“, dahin auszulegen sei, dass „die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, hinreichend klare und genaue Informationen über die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie mitzuteilen. Sobald diese Mitteilung, gegebenenfalls unter Beifügung einer Konkordanztafel, erfolgt ist, obliegt es der Kommission, im Hinblick auf einen Antrag, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die in der genannten Bestimmung vorgesehene finanzielle Sanktion zu verhängen, nachzuweisen, dass bestimmte Umsetzungsmaßnahmen offensichtlich unterblieben sind oder sich nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erstrecken“²⁶.

40. Des Weiteren hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 260 Abs. 3 AEUV grundsätzlich nur gerechtfertigt sei, soweit die Vertragsverletzung bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauere, und dass die zu Art. 260 Abs. 2 AEUV ergangene Rechtsprechung auf Art. 260 Abs. 3 AEUV entsprechend anzuwenden sei, da mit den in diesen beiden Bestimmungen vorgesehenen Zwangsgeldern das gleiche Ziel verfolgt werde. Im Hinblick auf das ihm in der Sache eingeräumte Ermessen und die in der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV entwickelten Kriterien verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld mit einem Tagessatz von 5 000 Euro gegen Belgien, weil es Maßnahmen zur Umsetzung dreier Artikel der in Rede stehenden Richtlinie für eine seiner Regionen weder umgesetzt noch mitgeteilt hatte²⁷.

41. Auf dieser Grundlage ist zu beachten, dass der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV dahin ausgelegt hat, dass dieser eröffnet ist, wenn ein Mitgliedstaat Maßnahmen, die eine unvollständige (teilweise) Umsetzung der betreffenden Richtlinie bewirken, nicht mitteilt²⁸. Außerdem hat der Gerichtshof die Bemessung von Zwangsgeldern nach Art. 260 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV nach derselben Methode vorgenommen, wobei er vor allem sein Ermessen und das mit dieser Art von Sanktion verfolgte Ziel hervorgehoben hat. Darauf werde ich später in meiner Prüfung zurückkommen (vgl. Nrn. 52, 53 und 59 dieser Schlussanträge).

²⁴ C-543/17, EU:C:2019:573.

²⁵ C-543/17, EU:C:2019:573.

²⁶ Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 59).

²⁷ Siehe Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, insbesondere Rn. 60, 61 und 80 bis 89).

²⁸ Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:322, insbesondere Nrn. 58 bis 81) (der einen restriktiven Ansatz vorschlägt) mit den Schlussanträgen des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Kommission/Polen (C-320/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2441, Nrn. 114 bis 145) und meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, Nrn. 41 bis 71) (in denen ein weiter gefasster Ansatz vorgeschlagen wird).

42. Dem Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)²⁹, ist zu entnehmen, dass das Vorbringen Rumäniens, unterstützt von Belgien, Estland und Frankreich, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV keine Anwendung finde, weil Rumänien die Richtlinie 2015/849 teilweise umgesetzt habe, keinen Erfolg haben kann. Art. 260 Abs. 3 AEUV ist in diesem Verfahren anwendbar³⁰, weil die Kommission nachgewiesen hat, dass Rumänien seiner Mitteilungsverpflichtung nicht vollständig nachgekommen ist. In der Tat fehlte es, bis Rumänien mit dem 21. Juli 2019 die Richtlinie 2015/849 vollständig umgesetzt hatte, an Umsetzungsmaßnahmen, und die bereits geltenden innerstaatlichen Maßnahmen waren nicht hinreichend (vgl. Nrn. 34 und 35 dieser Schlussanträge).

2. Ermessen der Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV

43. Im vorliegenden Fall macht Rumänien – unterstützt von Belgien, Estland, Frankreich und Polen – im Wesentlichen geltend, dass die Verhängung finanzieller Sanktionen nicht gerechtfertigt sei, da die Kommission ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, nicht im Licht der besonderen Umstände des Einzelfalls begründet habe.

44. Ich teile die Auffassung der Kommission, dass sie ihre Entscheidung, finanzielle Sanktionen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, nicht zu begründen braucht³¹. Zu dieser Schlussfolgerung gelange ich aus folgenden Gründen.

45. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV die Möglichkeit hat, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV zu erheben, weil ihrer Auffassung nach der betreffende Mitgliedstaat „gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen“, sowie den Gerichtshof im selben Verfahren zu ersuchen, finanzielle Sanktionen gegen den Mitgliedstaat zu verhängen. Hier erfordert die Verhängung finanzieller Sanktionen also nicht mehr ein langwieriges Verfahren, in dem der Gerichtshof in einem ersten Urteil den Verstoß nach Art. 258 AEUV feststellt und dann, falls der Mitgliedstaat dem ersten Urteil nicht nachkommt, in einem zweiten Urteil nach Art. 260 Abs. 2 AEUV finanzielle Sanktionen verhängt. Die beiden Verfahren sind sozusagen „zu einem verschmolzen“.

46. Folglich ist zu berücksichtigen, dass die der Kommission eingeräumte Möglichkeit, finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, mit dem von der Rechtsprechung anerkannten weiten Ermessen der Kommission bezüglich der Einleitung von Verfahren nach Art. 258 AEUV verknüpft ist³². Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ist die Kommission nicht gehalten, „ihre Entscheidung [zu] rechtfertigen ..., [und können] die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, ... die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen ... Der Gerichtshof hat lediglich zu prüfen, ob die behauptete Zuwiderhandlung grundsätzlich in dem gewählten Verfahren verfolgt werden kann“³³. Dies sollte meines Erachtens auch für die Entscheidung der Kommission gelten, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen.

47. Insoweit kann dem Wortlaut von Art. 260 Abs. 3 AEUV („so kann sie, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des ... Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen“), im Vergleich zum Wortlaut von Art. 260 Abs. 2 AEUV („benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds“), entnommen werden, dass die Entscheidung der

²⁹ Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

³⁰ Ich sollte anmerken, dass die Richtlinie 2015/849 fraglos eine solche ist, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren, nämlich dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf der Rechtsgrundlage von Art. 114 AEUV, erlassen wurde.

³¹ Es sei darauf hingewiesen, dass Generalanwalt Wathelet in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Polen (C-320/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2441, Nrn. 104 bis 113) eine ähnliche Auffassung vertreten hat.

³² Siehe Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 34).

³³ Urteil vom 26. Juni 2001, Kommission/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, Rn. 17).

Kommission, ob sie in einem Verfahren nach Art. 258 AEUV finanzielle Sanktionen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV beantragt, in ihr Ermessen gestellt ist, sie also nicht dazu verpflichtet ist³⁴. Allerdings ist diesem Wortlaut nichts zu entnehmen, was darauf hindeuten würde, dass die Kommission gehalten wäre, ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, zu begründen, soweit sie dazu nicht – im Hinblick darauf, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV mit dem Verfahren nach Art. 258 AEUV im Zusammenhang steht³⁵ – nach Art. 258 AEUV verpflichtet ist.

48. Die Entscheidung der Kommission, die Verhängung finanzieller Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, wird jedenfalls insoweit zu begründen sein, als sie eine angesichts der Umstände des Einzelfalls vorzunehmende individuelle Bemessung der beantragten finanziellen Sanktionen beinhaltet. Die von der Kommission gegebene Begründung für die Anwendung der Kriterien, auf die zur Festsetzung ihrer Höhe abgestellt wurde, kann als ausreichend angesehen werden, den Mitgliedstaat in die Lage zu versetzen, die Bemessung der vor dem Gerichtshof beantragten finanziellen Sanktionen zu verstehen und – wie in der vorliegenden Rechtssache – zu rügen.

49. Vor diesem Hintergrund bin ich der Ansicht, dass die Kommission, wenn sie von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch macht, nicht gehalten ist, die Gründe dafür anzugeben.

3. Bemessung finanzieller Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV

50. Davon ausgehend, dass die Entscheidung der Kommission, im vorliegenden Fall finanzielle Sanktionen zu beantragen, mit Art. 260 Abs. 3 AEUV in Einklang steht, wende ich mich nunmehr der Bemessung der finanziellen Sanktionen nach dieser Bestimmung zu.

51. Als Erstes sollte die Kommission, wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) vorgeschlagen habe³⁶, befugt sein, bei Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV dieselbe Methode zur Berechnung der von ihr vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen anzuwenden, da es sich um dieselben Sanktionen handelt, die mit diesen beiden Bestimmungen verfolgten Ziele vergleichbar sind und dadurch ein kohärenter Ansatz gefördert und die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten erhöht wird. Insoweit ändert der Umstand, dass Art. 260 Abs. 2 AEUV einen „doppelten Verstoß“ gegen Unionsrecht und die Nichtdurchführung des gemäß Art. 258 AEUV ergangenen Urteils sanktioniert, wohingegen Art. 260 Abs. 3 AEUV eine einzige, auf der Nichterfüllung der Mitteilungspflicht beruhende Verletzung des Unionsrechts sanktioniert, meines Erachtens nichts daran, dass beide Bestimmungen Verletzungen betreffen, die im Primärrecht der Union verankert sind (vgl. Nr. 31 dieser Schlussanträge).

52. Jedenfalls ist der Gerichtshof im Rahmen von Art. 260 Abs. 3 AEUV hinsichtlich der Verhängung finanzieller Sanktionen bzw. der Methode ihrer Berechnung nicht an die Vorschläge der Kommission gebunden³⁷. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)³⁸ anerkannt hat, ist es Sache des Gerichtshofs, in jeder Rechtssache anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen

34 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, Nr. 68 und die dort angeführten Fundstellen).

35 Siehe Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 57).

36 C-569/17, EU:C:2019:271, Nr. 73. Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Kommission/Polen (C-320/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2441, Nrn. 146 bis 160) und des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:322, Nr. 96).

37 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (C-569/17, EU:C:2019:271, Nr. 74).

38 Vgl. Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 78) (das entsprechend auf das Urteil vom 2. Dezember 2014, Kommission/Italien [C-196/13, EU:C:2014:2407, Rn. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung] verweist).

das Unionsrecht zu verhindern. Im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 2 AEUV hat der Gerichtshof des Weiteren entschieden, dass die Vorschläge und Leitlinien in den Mitteilungen der Kommission den Gerichtshof nicht binden, sondern lediglich einen nützlichen Bezugspunkt darstellen und gewährleisten, dass die Klageerhebung transparent und vorhersehbar ist und dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht³⁹.

53. Aus dem Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)⁴⁰ lässt sich also schließen, dass die Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV insoweit entsprechend auf Art. 260 Abs. 3 AEUV anzuwenden ist, als mit den in diesen beiden Bestimmungen vorgesehenen finanziellen Sanktionen die gleichen Ziele verfolgt werden: Während die Verhängung eines Zwangsgelds besonders geeignet erscheint, einen Mitgliedstaat zu veranlassen, eine Vertragsverletzung, die ohne eine solche Maßnahme die Tendenz hätte, fortzudauern, so schnell wie möglich zu beenden, beruht die Verhängung eines Pauschalbetrags eher auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen.

54. Ferner hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV, beginnend mit seiner Leitentscheidung vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich⁴¹, entschieden, dass er nicht nur sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld⁴², sondern auch eine nicht von der Kommission vorgeschlagene finanzielle Sanktion verhängen kann, denn „die Zweckmäßigkeit der Verhängung einer finanziellen Sanktion und die Wahl der Sanktion, die am besten den Umständen des Einzelfalls angepasst ist, [können] nur im Licht der Feststellungen des Gerichtshofes in dem nach Artikel [260 Abs. 2 AEUV] zu erlassenden Urteil beurteilt werden und sind somit der politischen Sphäre entzogen“⁴³. Somit stellt sich die Frage, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 260 Abs. 2 AEUV hinsichtlich seines Ermessens, sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld oder eine nicht von der Kommission vorgeschlagene finanzielle Sanktion zu verhängen, auf Art. 260 Abs. 3 AEUV entsprechend anwendbar ist.

55. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV – anders als Art. 260 Abs. 2 AEUV („Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.“) – bestimmt, dass die vom Gerichtshof verhängten finanziellen Sanktionen den von der Kommission genannten Betrag nicht übersteigen dürfen („Stellt der Gerichtshof einen Verstoß fest, so kann er gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen“).

56. Die in Art. 260 Abs. 3 AEUV geregelte Einschränkung ließe sich, wie Estland, Rumänien und die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt haben, wohl dahin auslegen, dass sie das Ermessen des Gerichtshofs nicht nur in Bezug auf die Höhe, sondern auch in Bezug auf die Wahl der zu verhängenden finanziellen Sanktion einschränkt, so dass der Gerichtshof, falls die Kommission dies nicht beantragt hätte, weder sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld noch gar eine andere als die von der Kommission vorgeschlagene Art der finanziellen Sanktion verhängen könnte⁴⁴.

³⁹ Zu Pauschalbeträgen, vgl. Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland (C-279/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:834, Rn. 77). Zu Zwangsgeldern vgl. auch Urteil vom 4. Juli 2018, Kommission/Slowakei (C-626/16, EU:C:2018:525, Rn. 83).

⁴⁰ Siehe Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 61) (das auf das entsprechend anwendbare Urteil vom 12. Juli 2005 [Kommission/Frankreich, C-304/02, EU:C:2005:444, Rn. 81] verweist). Vgl. auch Nr. 40 der vorliegenden Schlussanträge.

⁴¹ C-304/02, EU:C:2005:444.

⁴² Vgl. Urteile vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich (C-304/02, EU:C:2005:444, Rn. 80 bis 86), und vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 112).

⁴³ Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich (C-304/02, EU:C:2005:444, Rn. 90). Vgl. auch Urteil vom 18. Juli 2007, Kommission/Deutschland (C-503/04, EU:C:2007:432, Rn. 22).

⁴⁴ Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Kommission/Polen (C-320/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2441, Nr. 155) und des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:322, Nrn. 97 bis 100).

57. Gleichwohl halte ich an der von mir in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit)⁴⁵ vertretenen Auffassung fest, dass der Gerichtshof gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld oder aber eine nicht von der Kommission beantragte finanzielle Sanktion verhängen kann, und zwar bis zu der nach dieser Bestimmung für die finanzielle Sanktion geltenden Obergrenze. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass der Wortlaut von Art. 260 Abs. 3 AEUV nur den Betrag, nicht aber die Auswahl der zu verhängenden finanziellen Sanktion erwähnt. Daraus lässt sich ableiten, dass der Gerichtshof keine finanzielle Sanktion verhängen kann, die den von der Kommission vorgeschlagenen Betrag übersteigt. Dieser Wortlaut sollte allerdings meiner Ansicht nach nicht so verstanden werden, dass dem Gerichtshof sein Ermessen, in allen Situationen die angemessene finanzielle Sanktion zu bestimmen, genommen würde. Daher kann der Gerichtshof, je nach den Umständen, eine finanzielle Sanktion, die nicht von der Kommission vorgeschlagen wurde, oder sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld verhängen, und zwar in – oder bis zu – der Höhe des „von der Kommission genannten Betrags“, wobei dies nicht der Gesamtbetrag sein muss, der letztendlich gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängt wird.

58. Diese Auslegung dient darüber hinaus den mit Art. 260 Abs. 3 AEUV verfolgten Zielen und berücksichtigt den Zweck der verschiedenen finanziellen Sanktionen, die in den Verträgen vorgesehen sind. Wie bereits in Nr. 40 dieser Schlussanträge ausgeführt, ist die Verhängung eines Zwangsgelds nicht mehr möglich, wenn der Mitgliedstaat seine Mitteilungspflicht im Lauf des Verfahrens – und somit vor der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof – erfüllt. Ein Pauschalbetrag kommt jedoch auch dann noch in Betracht, um den Auswirkungen des Verstoßes auf die öffentlichen und privaten Interessen Rechnung zu tragen und die Wiederholung ähnlicher Verstöße durch Abschreckung zu verhindern. In der Tat erklärt genau diese Situation, dass die Kommission ihre Vorgehensweise geändert hat und in Fällen des Art. 260 Abs. 3 AEUV grundsätzlich sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld beantragt (siehe Nr. 23 dieser Schlussanträge), wofür diese Klage ein Beispiel ist. Doch selbst wenn die Kommission nur eine Art von Sanktion vorschläge, würde das dem Gerichtshof eingeräumte Ermessen, erforderlichenfalls eine andere Sanktion oder sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld (vorbehaltlich der in Art. 260 Abs. 3 AEUV genannten Obergrenze) zu verhängen, sicherstellen, dass diese Bestimmung nicht ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt würde.

59. Hinzu kommt, dass der Gerichtshof, auch wenn er im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)⁴⁶ ersichtlich nicht direkt zu dieser Frage Stellung bezogen hat, doch das ihm eingeräumte Ermessen bei der Feststellung, ob finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu verhängen sind⁴⁷, und insbesondere hervorgehoben hat, dass das Verfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV ihn in die Lage versetze, seine „Rechtsprechungsfunktion“ auszuüben, die darin besteht, „die ihm unter den Umständen des Einzelfalls am geeignetsten erscheinende finanzielle Sanktion“ zu bestimmen⁴⁸.

4. Verhängung eines Pauschalbetrags im vorliegenden Fall

60. Nach der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV⁴⁹ hängt die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und die gegebenenfalls erfolgende Festsetzung seiner Höhe gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der maßgebenden Aspekte ab, die sich sowohl auf die Merkmale des festgestellten Verstoßes als auch auf die Haltung beziehen, die der betroffene

45 C-569/17, EU:C:2019:271, Nrn. 76 bis 78.

46 Vgl. Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, insbesondere Rn. 81 und 83).

47 Vgl. Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, insbesondere Rn. 78, 83, 84, 89 und 92).

48 Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 58).

49 Siehe Urteil vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 113 und 114).

Mitgliedstaat eingenommen hat. In Ausübung seines Ermessens entscheidet der Gerichtshof, ob er einen Pauschalbetrag verhängt, und gegebenenfalls den Betrag, der den Umständen angepasst ist und in angemessenem Verhältnis zu dem Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen die Schwere des Verstoßes, seine Dauer sowie die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats.

61. Dieser Rechtsprechung ist auch zu entnehmen, dass die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags auf der Beurteilung der Folgen der Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen beruht, insbesondere wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat⁵⁰. Die Verurteilung zu einem Pauschalbetrag kann nicht automatisch erfolgen, da dem Gerichtshof für die Entscheidung darüber, ob es einen Grund für die Verhängung derartiger Sanktionen gibt, eine weite Wertungsbefugnis gewährt wird⁵¹.

62. Auf dieser Grundlage ist festzustellen, dass dem Gerichtshof nach Art. 260 Abs. 3 AEUV ein erheblicher Ermessensspielraum gewährt wird, in geeigneten Fällen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und des Verhaltens des betroffenen Mitgliedstaats einen Pauschalbetrag zu verhängen, um den Folgen der Nichterfüllung der Mitteilungspflicht des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Der Umstand, dass der Gerichtshof die Verhängung eines Pauschalbetrags im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 2 AEUV für angemessen befunden hat, „insbesondere wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat“ (siehe Nr. 61 dieser Schlussanträge), hindert ihn nicht daran, auch in anderen Situationen erforderlichenfalls einen Pauschalbetrag zu verhängen, um die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern.

63. Darüber hinaus ist in Anbetracht der verschiedenen Ziele, die mit Zwangsgeldern bzw. Pauschalbeträgen verfolgt werden (siehe Nr. 53 dieser Schlussanträge), offensichtlich, dass zwar die Verurteilung zur Zahlung eines Zwangsgelds, das im Hinblick auf die noch anhaltende Vertragsverletzung im Wesentlichen als Zwangsmittel gedacht ist, nur insoweit geboten ist, als der Verstoß fort dauert, es jedoch keine zwingenden Gründe dafür gibt, dass Gleiches für die Verhängung eines Pauschalbetrags gilt⁵². Entgegen der von Frankreich und Rumänien vertretenen Ansicht bedeutet der Umstand, dass der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen im Lauf des Verfahrens erfüllt haben mag, daher, nicht, dass der Zweck des Pauschalbetrags entfiele.

64. Im vorliegenden Fall sollte davon ausgegangen werden, dass die Verhängung eines Pauschalbetrags als abschreckende Maßnahme angemessen ist. Der von der Kommission vorgeschlagene Gesamtbetrag (4 536 667,20 Euro) kann bei Anwendung der aktualisierten Zahlen der Kommission (auf 4 011 038,72 Euro)⁵³ und möglicherweise auch noch weiter herabgesetzt werden, falls bestimmte Faktoren berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des vorliegenden Falles schlage ich dem Gerichtshof daher vor, gegen Rumänien einen Pauschalbetrag in Höhe von 3 000 000 Euro zu verhängen⁵⁴.

50 Siehe Urteil vom 2. Dezember 2014, Kommission/Griechenland (C-378/13, EU:C:2014:2405, Rn. 72).

51 Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 63).

52 Vgl. Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 19, 20, 44, 45, 56 bis 58) und Schlussanträge des Generalanwalts Mazák in dieser Rechtssache (C-121/07, EU:C:2008:320, Nr. 80).

53 Vgl. Mitteilung der Kommission – Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt (ABl. 2019, C 309, S. 1). Der Mindestpauschalbetrag wurde auf 1 651 000 Euro herabgesetzt. Somit wäre der Pauschalbetrag nach der in den Nrn. 25 und 26 dieser Schlussanträge erwähnten Formel wie folgt zu berechnen: Tagessatz von 5 319,68 Euro ($1\,039 \times 8 \times 0,64$) \times 754 Tage. Auf dieser Grundlage beliefe sich der von der Kommission beantragte Gesamtpauschalbetrag auf 4 011 038,72 Euro.

54 Es ist erwähnenswert, dass der Betrag, den ich vorschlage, bestimmten Pauschalbeträgen entspricht, die nach Art. 260 Abs. 2 AEUV wegen nicht vollständiger Richtlinienumsetzung verhängt wurden. Vgl. Urteile vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland (C-407/09, EU:C:2011:196, Rn. 33 bis 44) (3 Mio. Euro), und vom 30. Mai 2013, Kommission/Schweden (C-270/11, EU:C:2013:339, Rn. 43 bis 60) (3 Mio. Euro). Diese Beträge sind mit dem im Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 65 bis 88) verhängten Betrag (10 Mio. Euro) zu vergleichen (in dem insbesondere auf frühere Vertragsverletzungen auf dem betreffenden Gebiet hingewiesen wird).

65. Was als Erstes die Schwere des Verstoßes angeht, hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)⁵⁵ im Zusammenhang mit der Verhängung eines Zwangsgelds gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV anerkannt, dass die Pflicht, nationale Maßnahmen zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Maßnahmen der Kommission mitzuteilen, „wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts sind und dass der Verletzung dieser Pflichten daher eine gewisse Schwere beizumessen ist“. Dies gilt meiner Meinung nach gleichermaßen für die vorliegende Rechtssache, in der es um die Verhängung eines Pauschalbetrags geht.

66. Hinzu kommt für den Fall, dass der Gerichtshof die von der Kommission beschlossenen Kriterien für die Bestimmung des Pauschalbetrags in der vorliegenden Sache übernehmen sollte, dass die von der Kommission in dieser Sache vorgenommene Beurteilung der Schwere wohl nicht fehlerhaft ist, wenn man die Bedeutung der verletzten Bestimmungen des Unionsrechts und die Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen bedenkt. Schließlich ist die Richtlinie 2015/849 ein wichtiges Rechtsinstrument zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁵⁶. Die Richtlinie, die mit dem Aufbau einer wirksamen und echten Sicherheitsunion⁵⁷ im Zusammenhang steht, baut auf früheren Richtlinien und internationalen Aktivitäten in diesem Bereich auf, um den rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Union zu stärken⁵⁸. Ähnlich wie im Fall anderer Entscheidungen des Gerichtshofs zu Binnenmarktrichtlinien⁵⁹ besteht Grund zur Annahme, dass Rumäniens Verletzung der Pflicht, Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen und mitzuteilen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen kann und daher einen gewissen Schweregrad aufweist⁶⁰.

67. Die Folgen, die Rumäniens Nichtumsetzung der Richtlinie 2015/849 für die privaten und öffentlichen Interessen hat, dürften auch als erheblich anzusehen sein, da, wie die Kommission vorgetragen hat, die Nichtumsetzung Gefahren für die Integrität und das Funktionieren des Finanzsystems der Union birgt, weil es für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht werden kann, mit nachteiligen Folgen für Anleger und Bürger. Deutlich wird dies z. B. in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. September 2019 zum Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union zur Bekämpfung von Geldwäsche⁶¹, die u. a. begrüßte, dass die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten eingeleitet hatte, die die Richtlinie 2015/849 noch nicht umgesetzt hatten, und jene Mitgliedstaaten aufforderte, diese so bald wie möglich umzusetzen.

68. Des Weiteren ist es im vorliegenden Fall angemessen, die folgenden Aspekte zu berücksichtigen. Der Kommission zufolge kann, was die Beurteilung der Schwere der Verletzung der Mitteilungspflicht angeht, insbesondere der Umfang der Umsetzungsmaßnahmen berücksichtigt werden⁶²; allerdings ist hervorzuheben, dass im vorliegenden Fall der Mitgliedstaat die Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen vollständig unterlassen hatte. Rumäniens Vorbringen, dass die im Oktober 2018 mitgeteilten Maßnahmen die Richtlinie 2015/849 teilweise umgesetzt und das weitgehende

55 Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 85).

56 Vgl. Richtlinie 2018/843, insbesondere erster Erwägungsgrund; Richtlinie 2015/849, insbesondere Art. 1 Abs. 1 sowie Erwägungsgründe 1 bis 3 und 64.

57 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Zwanzigster Fortschrittsbericht, COM(2019) 552 final, 30. Oktober 2019, S. 10 bis 12.

58 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Wege zu einer besseren Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, COM(2019) 360 final, 24. Juli 2019.

59 Vgl. Fn. 30 der vorliegenden Schlussanträge.

60 Vgl. Urteil vom 30. Mai 2013, Kommission/Schweden (C-270/11, EU:C:2013:339, Rn. 49).

61 Vgl. insbesondere Erwägungsgründe A, B, G und Ziff. 1.

62 Vgl. Mitteilung von 2011, Nr. 25 und Mitteilung von 2017, S. 15. Vgl. diesbezüglich Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 84).

Erreichen der mit dieser Richtlinie angestrebten Ziele ermöglicht hätten, überzeugt mich nicht; schließlich hat der Gerichtshof ähnliches Vorbringen mit dem Argument zurückgewiesen, dass die jeweiligen Umsetzungsmaßnahmen den Anforderungen der betreffenden Richtlinie nicht genügen; anderenfalls wäre ja kein Verstoß des Mitgliedstaats gegen seine Pflicht zur Umsetzung festzustellen gewesen⁶³.

69. Ich bin auch nicht davon überzeugt, dass gewisse von Rumänien geltend gemachte Umstände berücksichtigt werden sollten. Was die angeblich kurze Dauer des Vorverfahrens angeht, steht außer Frage, dass die Kommission Rumänien angemessene Fristen gesetzt hat, auf das Aufforderungsschreiben und auf die mit Gründen versehene Stellungnahme zu erwidern, und seine Verteidigung im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichts vorzubereiten⁶⁴; schließlich hatte Rumänien zwei Monate Zeit, auf das Aufforderungsschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme zu erwidern, und seit dem Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 (26. Juni 2017) war mehr als ein Jahr vergangen, als die Kommission die vorliegende Klage erhob (27. August 2018). Schwierigkeiten wegen der Komplexität der Umsetzung der Richtlinie 2015/849 müssen außer Betracht bleiben, da sich ein Mitgliedstaat nicht auf Praktiken oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen⁶⁵. Gleichermäßen irrelevant ist auch der Umstand, dass andere Mitgliedstaaten möglicherweise Schwierigkeiten mit der fristgerechten Umsetzung der Richtlinie hatten⁶⁶; jedenfalls war aber nach Angaben der Kommission zum Zeitpunkt der Klageerhebung Rumänien der einzige Mitgliedstaat, der keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hatte⁶⁷.

70. Allerdings gibt es bestimmte mildernde Umstände, die für die Verhängung des Pauschalbetrags in der vorliegenden Rechtssache von Belang sind. Erstens wurde die Frist für die Einrichtung der in den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen zentralen Register zur Aufbewahrung der Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern durch die Richtlinie 2018/843 verlängert; allerdings änderte sich dadurch nichts an der Umsetzungsfrist für die übrigen Verpflichtungen nach der Richtlinie (vgl. Nr. 7 dieser Schlussanträge). Ich sehe keinen Grund, warum diese Fristverlängerung nicht als mildernder Umstand berücksichtigt werden sollte, wie von der Kommission vorgetragen. Zweitens hat Rumänien dargetan, dass es im Lauf des Verfahrens loyal mit der Kommission zusammengearbeitet hat⁶⁸. Schließlich ist unstrittig, dass Rumänien bislang noch nicht vom Gerichtshof wegen nicht fristgerechter Richtlinienumsetzung verurteilt wurde⁶⁹.

71. Was als Zweites die Dauer des Verstoßes betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass diese ab dem Tag zu berechnen sei, an dem die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2015/849 ablief, wohingegen Rumänien meint, dass dieser Aspekt überhaupt nicht zu berücksichtigen, hilfsweise aber auf die in der mit Gründen versehene Stellungnahme gesetzte Frist abzustellen sei.

63 Vgl. Urteil vom 30. Mai 2013, Kommission/Schweden (C-270/11, EU:C:2013:339, Rn. 51). Im Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 73) ist der Gerichtshof auf ein ähnliches Vorbringen Belgiens ersichtlich gar nicht eingegangen.

64 Siehe Urteil vom 18. Oktober 2018, Kommission/Rumänien (C-301/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:846, Rn. 32). Hinsichtlich der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ist der Kommission weites Ermessen eingeräumt; vgl. Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge.

65 Vgl. Urteil vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 89).

66 Vgl. Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts) (C-619/18, EU:C:2019:531, Rn. 120).

67 Es ist erwähnenswert, dass die Kommission in der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache Kommission/Irland (C-550/18) angegeben hat, dass nur gegen Irland und Rumänien Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden seien und dass alle anderen Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt hätten.

68 Vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013, Kommission/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, Rn. 60).

69 Vgl. Urteil vom 30. Mai 2013, Kommission/Schweden (C-270/11, EU:C:2013:339, Rn. 55).

72. In der Rechtsprechung zu Pauschalbeträgen nach Art. 260 Abs. 2 AEUV bemisst der Gerichtshof die Dauer des Verstoßes ab dem Tag der Verkündung seines ersten Urteils nach Art. 258 AEUV bis zu dem Tag, an dem der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen erfüllt hat, bzw., wenn der Mitgliedstaat dies versäumt, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof im zweiten Verfahren den Sachverhalt prüft⁷⁰. Was die Festsetzung von Pauschalbeträgen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV angeht, sind es folglich vor allem zwei Aspekte, die im vorliegenden Fall von Interesse sind.

73. Erstens ist hinsichtlich des Endpunkts der Dauer des Verstoßes zwar unstrittig, dass Rumänien seine Verpflichtungen mit dem 21. Juli 2019 erfüllt hat, es aber insbesondere zur Wahrung der Rechtssicherheit und der abschreckenden Wirkung zu zahlender Pauschalbeträge wohl erforderlich ist, auf den Tag abzustellen, in Bezug auf den der Gerichtshof im Verfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV den Sachverhalt untersucht. Da es in Verfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV vorkommen kann, dass die betroffenen Mitgliedstaaten in verschiedenen Abschnitten des Verfahrens noch Umsetzungsmaßnahmen mitteilen, sollte es einen festen Zeitpunkt geben, in Bezug auf den der Gerichtshof seine Rechtsprechungsfunktion ausüben kann⁷¹. Hierfür halte ich den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder, falls eine solche nicht stattfindet, des Abschlusses des schriftlichen Verfahrens (nämlich den Zeitpunkt, zu dem den Parteien mitgeteilt wird, welcher Spruchkörper des Gerichtshofs über die Sache entscheiden wird) für den geeigneten Zeitpunkt, da dies für die Parteien die letzte Gelegenheit ist, Ausführungen dazu zu machen, in welchem Umfang der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, und welche finanziellen Sanktionen verhängt werden sollten⁷².

74. Was zweitens den Beginn der Dauer des Verstoßes anbelangt, ist meines Erachtens bei Pauschalbeträgen, der Zeitpunkt, zu dem die in der fraglichen Richtlinie gesetzte Umsetzungsfrist abläuft, eher geeignet als derjenige, zu dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abläuft, da Ersterer die Zielsetzung von Art. 260 Abs. 3 AEUV – den Mitgliedstaaten u. a. einen größeren Anreiz zur fristgerechten Richtlinienumsetzung zu geben – besser erfüllt⁷³. Böte sich hingegen z. B. erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die Möglichkeit, einen Pauschalbetrag nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu verhängen, bestünde die Gefahr, dass die in der Richtlinie gesetzte Umsetzungsfrist, solange die Kommission nicht tatsächlich gegen einen Mitgliedstaat vorginge, keine unmittelbare Wirkung hätte. Anders als Zwangsgelder, die ein Mittel dazu sind, Mitgliedstaaten zu zwingen, den Verstoß zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt abzustellen, sind Pauschalbeträge, die sich auf ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten beziehen, ein Mittel, das sicherstellt, dass es sich für Mitgliedstaaten nicht lohnt, abzuwarten, bis tatsächlich ein Verfahren gegen sie eingeleitet wird, bevor sie Maßnahmen ergreifen, um den Verstoß zu beenden⁷⁴; genau dazu könnte es aber kommen, würde auf die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abgestellt.

75. Der von mir vorgeschlagene Ansatz hat daher wohl im Falle von Pauschalbeträgen mehr Berechtigung als im Falle von Zwangsgeldern, bei denen der Gerichtshof zur Bestimmung der Dauer des Verstoßes im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) auf den Tag abgestellt hat, an dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist

70 Vgl. Urteile vom 25. Juni 2013, Kommission/Tschechische Republik (C-241/11, EU:C:2013:423, Rn. 46), und vom 12. November 2019, Kommission/Irland (Windfarm von Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, Rn. 122).

71 Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Kommission/Griechenland (C-387/97, EU:C:1999:455, Nrn. 56 bis 58).

72 Vgl. hierzu Urteil vom 17. November 2011, Kommission/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, Rn. 84). Vgl. auch in Bezug auf Zwangsgelder Urteil vom 31. Mai 2018, Kommission/Italien (C-251/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2018:358, Rn. 64 und 65), sowie Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-503/04, EU:C:2007:190, Nrn. 62, 63 und 88).

73 Siehe Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 52).

74 Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache Kommission/Italien (C-119/04, EU:C:2006:65, Nr. 46). Vgl. auch Nr. 53 der vorliegenden Schlussanträge.

abließ⁷⁵. Sollte der Gerichtshof jedoch mit meinem Vorschlag nicht einverstanden sein, kann für die Beurteilung der Schwere des Verstoßes auf die Zeitspanne seit dem Ablauf der in der fraglichen Richtlinie gesetzten Umsetzungsfrist abgestellt werden, so wie dies in der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV geschehen ist⁷⁶.

76. Berücksichtigt man in der vorliegenden Rechtssache die Zeitspanne vom Ablauf der in der Richtlinie 2015/849 gesetzten Umsetzungsfrist (26. Juni 2017) bis zu dem Zeitpunkt, zu dem Rumänien seine Verpflichtungen erfüllt hat (21. Juli 2019), so hat der Verstoß etwa 25 Monate andauert, was als erhebliche Dauer angesehen werden kann⁷⁷. Ich sollte darauf hinweisen, dass die Verpflichtung eines Mitgliedstaats, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie zu erlassen, nicht als an sich mit besonderen Schwierigkeiten verbunden angesehen worden ist⁷⁸. Allerdings jedoch sollte Berücksichtigung finden, dass die im Juli 2019 mitgeteilten nationalen Rechtsvorschriften – wenn auch verspätet – die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2015/849 gewährleisteten.

77. Schließlich hat Rumänien dem Gerichtshof nichts zu seiner Zahlungsfähigkeit vorgetragen.

78. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände dieser Rechtssache schlage ich dem Gerichtshof daher vor, gegen Rumänien einen Pauschalbetrag in Höhe von 3 000 000 Euro zu verhängen.

VI. Kosten

79. Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen Kostenantrag gestellt hat und Rumänien unterlegen ist, sollten die Kosten Rumänien auferlegt werden. Gemäß Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, sollten Belgien, Estland, Frankreich und Polen ihre eigenen Kosten tragen.

VII. Ergebnis

80. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass Rumänien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es bis zum 26. Juni 2017 die zur Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen nicht erlassen oder diese Maßnahmen jedenfalls nicht mitgeteilt hat;
2. Rumänien zu verurteilen, einen Pauschalbetrag in Höhe von 3 000 000 Euro zu zahlen;
3. Rumänien die Kosten aufzuerlegen;
4. Belgien, Estland, Frankreich und Polen ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.

⁷⁵ Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 88).

⁷⁶ Siehe Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland (C-374/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:827, Rn. 38 und 52). Siehe auch Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache Kommission/Griechenland (C-197/98, EU:C:1999:597, Nr. 43).

⁷⁷ Vgl. Urteile vom 30. Mai 2013, Kommission/Schweden (C-270/11, EU:C:2013:339, Rn. 57 und 58) (27 Monate), und vom 13. Juli 2017, Kommission/Spanien (C-388/16, unveröffentlicht, EU:C:2017:548, Rn. 40) (29 Monate).

⁷⁸ Siehe Urteil vom 31. März 2011, Kommission/Griechenland (C-407/09, EU:C:2011:196, Rn. 33).