



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 5 mars 2020¹

Mål C-549/18

**Europeiska kommissionen
mot**

Rumänien

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Direktiv (EU) 2015/849 – Bekämpning av penningtvätt – Artikel 260.3 FEUF – Underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande – Ekonomiska sanktioner – Standardbelopp”

I. Inledning

1. I förevarande mål har Europeiska kommissionen väckt talan mot Rumänien om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF för underlåtenhet att anta nödvändiga bestämmelser för att senast den 26 juni 2017 införliva Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG,² eller i vart fall för underlåtenhet att underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

2. Vidare har kommissionen, med stöd av artikel 260.3 FEUF, yrkat att domstolen ska ålägga Rumänien att betala ett standardbelopp, som slutligt har fastställts till 4 536 667,20 euro, för åsidosättande av dess skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849. Kommissionen yrkade ursprungligen även åläggande av ett dagligt vite på 21 974,40 euro, men har dragit tillbaka detta yrkande under förfarandets gång.

3. Förevarande mål ger följaktligen domstolen tillfälle att utveckla sin praxis avseende tillämpningen av artikel 260.3 FEUF efter den centrala domen av den 8 juli 2019 i målet kommissionen/Belgien (artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät).³ Artikel 260.3 FEUF är ett viktigt instrument som infördes genom Lissabonfördraget och som gör det möjligt för kommissionen att med stöd av artikel 258 FEUF väcka talan om fördragsbrott vid domstolen på grund av att en medlemsstat ”inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande” och att yrka att domstolen samtidigt ålägger medlemsstaten att betala ekonomiska sanktioner.

1 Originalspråk: engelska.

2 EUT L 141, 2015, s. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Flera tidigare mål har rört artikel 260.3 FEUF, men de återkallades innan domstolen kunde meddela sin dom. Två av dessa mål var föremål för förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (artikel 260.3 FEUF – Främjande av användningen av energi från förnybara energikällor) (C-320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441) och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (artikel 260.3 FEUF – Hypotekslån) (C-569/17, EU:C:2019:271), som jag kommer att ta upp i min bedömning nedan.

4. Förevarande mål är anhängigt vid domstolen parallellt med ett annat mål, kommissionen/Irland (C-550/18), i vilket mitt förslag till avgörande föredras i dag. Detta mål lyfter två nyckelfrågor rörande, för det första, huruvida kommissionen är skyldig att motivera sitt beslut att åberopa artikel 260.3 FEUF, och, för det andra, hur standardbelopp ska bedömas enligt denna bestämmelse. Förevarande mål ger även upphov till andra frågor rörande huruvida de åtgärder som anmälts under förfarandets gång ska anses innebära ett uppfyllande av skyldigheter i den mening som avses i artiklarna 258 FEUF och 260.3 FEUF.

5. I detta förslag till avgörande kommer jag att konstatera att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 258 FEUF och föreslå att domstolen ska ålägga Irland att betala ett standardbelopp i enlighet med artikel 260.3 FEUF.

II. Tillämpliga bestämmelser

6. I artikel 67.1 i direktiv 2015/849 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 26 juni 2017. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

7. I enlighet med artikel 1.42 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU,⁴ har lydelsen i artikel 67.1 i direktiv 2015/849 ersatts med följande:

”1. Medlemsstaterna ska senast den 26 juni 2017 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

Medlemsstaterna ska tillämpa artikel 12.3 från och med den 10 juli 2020.

Medlemsstaterna ska inrätta de register som avses i artikel 30 senast den 10 januari 2020 och de register som avses i artikel 31 senast den 10 mars 2020 och de centraliserade automatiserade mekanismer som avses i artikel 32a senast den 10 september 2020.

...

Medlemsstaterna ska genast överlämna texten till de bestämmelser som avses i denna punkt till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

⁴ EUT L 156, 2018, s. 43.

III. Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

8. Kommissionen, som vid utgången av den föreskrivna fristen den 26 juni 2017 inte hade underrättats om några åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849, sände den 18 juli 2017 en formell underrättelse till Rumänien med en anmodan om att vidta nödvändiga åtgärder inom två månader från mottagandet av underrättelsen.

9. I sitt svar av den 19 september 2017 upplyste Rumänien kommissionen om att införlivandeåtgärderna skulle antas i december 2017.

10. I ett motiverat yttrande av den 7 december 2017 konstaterade kommissionen att Rumänien fortfarande inte hade underrättat kommissionen om några åtgärder för att införliva direktiv 2015/849 och anmodade Irland att göra det inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

11. Efter att ha fått avslag på sin begäran om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet, inkom Rumänien genom skrivelse av den 8 februari 2018 med ett svar, av vilket framgick att lagstiftning som införlivade direktiv 2015/849 skulle antas i maj 2018.

12. Då kommissionen ansåg att Rumänien fortfarande varken hade införlivat direktiv 2015/849 eller anmält några införlivandeåtgärder, beslutade kommissionen den 19 juli 2018 att väcka talan om fördragsbrott vid domstolen.

13. Kommissionen har, genom ansökan som inkom den 27 augusti 2018, väckt förevarande talan med stöd av artiklarna 258 och 260.3 FEUF med yrkande om att domstolen ska

- för det första, fastställa att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 genom att inte senast den 26 juni 2017 anta nödvändiga bestämmelser för att införliva detta direktiv, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder,
- för det andra, ålägga Rumänien att betala ett dagligt vite på 21 974,40 euro, från den dag då domen avkunnas i detta mål, så länge dröjsmålet med att uppfylla dess skyldighet att underrätta om nödvändiga åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849 varar,
- för det tredje, ålägga Rumänien att betala ett standardbelopp, beräknat utifrån ett dagligt belopp på 6 016,80 euro multiplicerat med det antal dagar som förflutit räknat från dagen efter utgången av den i det aktuella direktivet föreskrivna fristen för införlivande till den dag då Rumänien uppfyller sina skyldigheter eller, om den inte uppfyller dessa skyldigheter, till dess att domstolen avkunnar sin dom, med förbehåll för att standardbeloppet inte får understiga det lägsta standardbeloppet på 1 887 000 euro, och
- för det fjärde, förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

14. I sitt svaromål, som inkom den 7 november 2018, har Rumänien yrkat att domstolen ska

- för det första, ogilla kommissionens talan till viss del, med hänsyn till att direktivet delvis har införlivats genom gällande nationell lagstiftning,
- för det andra, ogilla kommissionens talan i den del den avser yrkandet att Rumänien ska åläggas att betala ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF, eller
- för det tredje, i andra hand, ogilla kommissionens yrkande att Rumänien ska åläggas att betala ett standardbelopp och, i vart fall, sätta ned det vitesbelopp som kommissionen har yrkat så att det avspeglar fördragsbrottets särdrag och Rumänien uppträdande.

15. Kommissionen och Rumänien ingav även en replik och en duplik den 17 december 2018 respektive den 15 februari 2019.

16. Genom skrivelse av den 28 augusti 2019 underrättade kommissionen domstolen om att den delvis återkallade sin talan. Kommissionen yrkade inte längre att Rumänien skulle åläggas att betala ett dagligt vite, eftersom ändamålet med detta yrkande hade förfallit till följd av att Rumänien fullständigt hade införlivat direktiv 2015/849 genom nationell lagstiftning som anmäldes den 18 juli 2019 och trädde i kraft den 21 juli 2019. Kommissionen satte sistnämnda datum som den dag då Rumänien uppfyllde sina skyldigheter och fastställde det yrkade standardbeloppet till 4 536 667,20 euro. Rumänien yttrade sig över denna skrivelse den 30 september 2019.

17. Genom beslut av den 6 december 2018 och den 7 januari 2019 tilläts Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Irland och Republiken Polen att intervensera till stöd för Rumániens yrkanden. Den 14 februari 2019 återkallade Irland sin interventionsansökan i förevarande mål. Kommissionen yttrade sig över Belgiens, Estlands, Frankrikes och Polens interventionsinlagor den 11 juni 2019.

18. Kommissionen, Rumänien och Estland utvecklade sin talan vid den muntliga förhandlingen den 10 december 2019.

IV. Sammanfattning av parternas argument

A. Underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt artikel 258 FEUF

19. Kommissionen har gjort gällande att Rumänien har underlåtit att, före utgången av den i artikel 67 i direktiv 2015/849 föreskrivna fristen den 26 juni 2017, anta nödvändiga bestämmelser för att införliva nämnda direktiv och att underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

20. Kommissionen har vidare gjort gällande att de fyrtio nationella åtgärder som anmäldes i oktober 2018, efter det att förevarande talan hade väckts, och som Rumänien nämnde i sitt svaromål (nedan kallade de anmälda åtgärderna) inte säkerställer ett partiellt införlivande av direktiv 2015/849. Dessa åtgärder, som införlivar tidigare direktiv som upphävdes genom direktiv 2015/849,⁵ räcker inte för att införliva direktiv 2015/849, eftersom det finns betydande skillnader mellan dessa direktiv och direktiv 2015/849 introducerar ett stort antal nya element. Ingen av de anmälda åtgärderna hänvisar nämligen till direktiv 2015/849 – av vilka 37 antogs innan direktivet antogs – och Rumänien har inte inkommit med någon handling som i enlighet med skäl 67 i direktivet förklarar förhållandet mellan bestämmelserna i direktiv 2015/849 och motsvarande bestämmelser i dessa nationella åtgärder. Såsom kommissionen betonade vid den muntliga förhandlingen ska den handling som bifogades svaromålet inte anses utgöra en korrekt anmälan av sådana förklarande handlingar.⁶

21. Rumänien har anfört att den, för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktiv 2015/849, bemödade sig om att i rätt tid anta nationell lagstiftning som införlivade bestämmelserna i nämnda direktiv i en enda rättsakt, men att interna förfaranden tog mer tid i anspråk än de föreskrivna fristerna.

⁵ Nämligen direktiven 2005/60 och 2006/70. Se punkt 1 i detta förslag till avgörande.

⁶ Kommissionen har hänvisat till dom av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 99).

22. Rumänien har hävdad att den inte helt har åsidosatt sin skyldighet att införliva direktiv 2015/849, eftersom de anmälda åtgärderna införlivar tidigare direktiv som upphävdes genom direktiv 2015/849, och således, i den mån bestämmelserna i dessa direktiv inkorporerades i direktiv 2015/849, säkerställer ett partiellt införlivande av nämnda direktiv. Den omständigheten att dessa åtgärder inte hänvisar till direktiv 2015/849 hindrar inte att de är införlivandeåtgärder, eftersom de gör det möjligt att nå målen med direktiv 2015/849. Rumänien lämnade uppgifter om förhållandet mellan dessa åtgärder och direktiv 2015/849 i en bilaga till svaromålet.

B. Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF

23. Kommissionen har, med stöd av sitt meddelande om tillämpningen av artikel 260.3 FEUF,⁷ gjort gällande att Rumäniens underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att anmäla införlivandeåtgärder enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF. Såsom framgår av ett senare meddelande,⁸ är kommissionens anpassade metod att generellt begära både ett standardbelopp och vite tillämplig i förevarande mål.

24. Kommissionen har hävdad att dess beslut att systematiskt begära åläggande av ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF inte utgör en underlåtenhet att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Artikel 260.3 FEUF ger kommissionen en vid diskretionär prövningsrätt, i analogi med det utrymme för skönsmässig bedömning som medges kommissionen när det gäller om en talan enligt artikel 258 FEUF ska eller inte ska väckas.⁹ Den är således inte skyldig att ange specifika skäl till sitt beslut att återropa artikel 260.3 FEUF. Kommissionen har även gjort gällande att dröjsmål med att införliva direktiv är tillräckligt allvarliga för att motivera åläggandet av standardbelopp.

25. Kommissionen har, vad avser fastställandet av ekonomiska sanktioner, gjort gällande att ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF ska beräknas enligt samma metod som ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.2 FEUF.¹⁰ På grundval av detta har kommissionen föreslagit ett schablonbelopp på 4 536 667,20 euro, med verkan från den dag då domstolen avkunnar sin dom. Detta belopp grundar sig på ett dagligt belopp på 6 016,80 euro multiplicerat med det antal dagar (754) som överträdelsen varade,¹¹ vilket omfattar tidsperioden från dagen efter det att tidsfristen för införlivande löpte ut enligt direktiv 2015/849 (den 27 juli 2017) till dagen före det att överträdelsen upphörde (den 20 juli 2019), med hänsyn till att Rumänien fullständigt införlivade direktiv 2015/849 den 21 juli 2019.¹² Kommissionen har understrukit att överträdelsens varaktighet är en viktig faktor vid fastställandet av den lämpliga sanktionen och bör beräknas med utgångspunkt från dagen för utgången av fristen för införlivande, eftersom det är då medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla anmälningsskyldigheten uppstår, och inte från den dag då fristen som fastställts i det motiverade yttrandet löper ut.¹³

7 Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget (EUT C 12, 2011, s. 1) (nedan kallat 2011 års meddelande), särskilt punkterna 7, 19 och 21.

8 Meddelande från kommissionen – EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning (EUT C 18, 2017, s. 10) (nedan kallat 2017 års meddelande), särskilt sidorna 15–16.

9 2011 års meddelande, särskilt punkterna 16 och 17.

10 2011 års meddelande, särskilt punkterna 23 och 28, och 2017 års meddelande, s. 15.

11 2011 års meddelande, punkt 28 (som hänvisar till meddelande från kommissionen – Tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget (EUT C 126, 2007, s. 15) (nedan kallat 2005 års meddelande), punkterna 19–24).

12 Se punkt 16 i detta förslag till avgörande. Kommissionen hade även föreslagit ett dagligt vite, men återkallade detta yrkande. Jag kommer således inte att diskutera denna beräkning vidare.

13 Kommissionen har särskilt hänvisat till dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 88).

26. Vidare har kommissionen för beräkningen av standardbeloppet på 6 016,80 euro, som baseras på ett standardbelopp multiplicerat med koefficienten för svårighetsgrad och faktor "n",¹⁴ föreslagit en koefficient på 8 på en skala från 1 till 20 för överträdelsens svårighetsgrad. Denna beräkning grundar sig på de fastlagda kriterier som hör samman med, för det första, betydelsen av direktiv 2015/849 som ett nyckelinstrument för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens finansiella marknad mot de hot som penningtvätt och finansiering av terrorism utgör, och, för det andra, den inverkan på offentliga och privata intressen som Rumäniens underlåtenhet att införliva detta direktiv har på unionens finansiella marknad, investerare och medborgare. Kommissionen har även framfört åsikten att förlängningen av den frist för införlivande som föreskrivs i direktiv 2018/843 för att upprätta centrala register enligt artiklarna 30 och 31 i direktiv 2015/849 utgör en förmildrande omständighet och har understrukit att fristen för införlivande av de övriga skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2015/849 kvarstår oförändrad.

27. Rumänien har, med stöd av Belgien, Estland och Frankrike, gjort gällande att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig, eftersom rumänsk rätt sörjer för ett partiellt införlivande av direktiv 2015/849. I andra hand ska de ekonomiska sanktioner som kommissionen har föreslagit anpassas till omständigheterna i förevarande mål.

28. Vad avser åläggandet av ekonomiska sanktioner har Rumänien, med stöd av Belgien, Estland, Frankrike och Polen, gjort gällande att kommissionens praxis att systematiskt begära åläggande av ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF är felaktig. Kommissionen är skyldig att, mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheterna i varje enskilt fall, motivera sitt beslut att tillämpa artikel 260.3 FEUF. Med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål – bland annat den extremt korta administrativa fasen, komplexiteten i direktiv 2015/849, Rumäniens ansträngningar för att samarbeta och dess partiella införlivande av direktiv 2015/849 – och att kommissionen inte motiverade sitt beslut att begära ekonomiska sanktioner, är dessa påföljder inte motiverade.

29. Rumänien har dessutom gjort gällande att det är omotiverat och oproportionerligt att ålägga ett standardbelopp. Såsom framgår av rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF¹⁵ ska standardbelopp åläggas i undantagsfall och inte automatiskt. Det går även utöver vad som är nödvändigt för att Rumänien ska uppfylla sina skyldigheter, särskilt med hänsyn till att Rumänien har uppfyllt sina skyldigheter, att inverkan på allmänna och enskilda intressen har överskattats och att domstolen aldrig har dömt Rumänien för underlåtenhet att införliva ett direktiv i rätt tid. Såsom kommissionen betonade vid den muntliga förhandlingen, och som Frankrike anfört, är ett standardbelopp inte motiverat om en medlemsstat uppfyller sina skyldigheter under förfarandets gång, eftersom det inte främjar ändamålen med förfarandet enligt artikel 260.3 FEUF, som är att främja snabbare införlivanden av direktiv och underlätta åläggande av ekonomiska sanktioner.¹⁶

30. Vad gäller fastställandet av ekonomiska sanktioner har Rumänien, med stöd av Belgien, Frankrike och Polen, gjort gällande att samma metod inte bör användas vid beräkning av viten enligt artikel 260.2 och enligt artikel 260.3 FEUF, och att kriterierna ska anpassas till den typ av överträdelse som avses i artikel 260.3 FEUF. I förevarande mål anser Rumänien att koefficienten för svårighetsgrad är oskäligt hög, eftersom det rör sig om ett partiellt införlivande och Rumänien har samarbetat under hela förfarandet. Det vore även olämpligt att beakta överträdelsens varaktighet enligt artikel 260.3

¹⁴ Se 2005 års meddelande, särskilt punkt 24. Kommissionen stöder sig på uppgifterna i sitt meddelande C (2017) 8720 om uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden (EUT C 431, 2017, s. 3).

¹⁵ Rumänien har särskilt hänvisat till dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkterna 62, 63 och 69).

¹⁶ Rumänien har hänvisat till dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 52).

FEUF och, i andra hand, bör det datum som fastställts i det motiverade yttrandet användas, eftersom det är då domstolen bedömer huruvida medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter.¹⁷ Om domstolen skulle ålägga betalning av ett standardbelopp ska detta belopp följaktligen sättas ned avsevärt och dessutom återspegla omständigheterna i förevarande mål och Rumäniens uppträdande.

V. Bedömning

A. Underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt artikel 258 FEUF

31. Det bör erinras om att, inom ramen för förfaranden enligt artikel 258 FEUF, ska den underrättelse som medlemsstaterna ska lämna i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU innehålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om innehållet i de nationella bestämmelser genom vilka ett direktiv införlivas. Denna underrättelse, som kan åtföljas av en jämförelsetabell, ska på ett otvetydigt sätt innehålla upplysningar om vilka lagar och andra författningar som medlemsstaten har antagit för att uppfylla sina olika skyldigheter enligt direktivet. Om en medlemsstat har underlåtit att uppfylla denna skyldighet, oberoende av om det skett genom att den inte har ingett några upplysningar över huvud taget eller genom att den inte har ingett tillräckligt klara och precisa upplysningar, kan detta i sig vara skäl nog för att tillämpa artikel 258 FEUF.¹⁸

32. Domstolen har i synnerhet slagit fast att även om ett direktivs införlivande kan säkerställas genom redan gällande regler i intern rätt, är en medlemsstat inte befriad från den formella anmälningsskyldigheten, även om denna medlemsstat redan har underrättat om dessa regler i samband med införlivandet av tidigare direktiv.¹⁹ När det i ett direktiv föreskrivs att åtgärder för införlivande av direktivet ska innehålla en hänvisning till direktivet eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det även nödvändigt att vidta särskilda införlivandeåtgärder.²⁰

33. Det följer även av fast rättspraxis att inom ramen för en talan enligt artikel 258 FEUF ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Senare förändringar kan inte beaktas av domstolen.²¹

34. I förevarande mål har Rumänien medgett att den underlät att anta nödvändiga bestämmelser för att införliva direktiv 2015/849 och att underrätta kommissionen om dessa åtgärder före utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet, nämligen den 8 februari 2018.²² Det är ostridigt att sådana åtgärder antogs och anmäldes efter detta datum (se punkt 16 i detta förslag till avgörande), vilket innebär att de inte kan beaktas.

35. Vad beträffar de anmälda åtgärder som var i kraft i Rumänien vid utgången av fristen för införlivande den 26 juni 2017, övertygas jag inte av de argument som Rumänien har lagt fram för domstolen, enligt vilka dessa åtgärder kan beaktas vid bedömningen av underlåtenheten att uppfylla skyldigheter i förevarande mål. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 67.1 i direktiv 2015/849 är skyldiga att säkerställa att de åtgärder som de vidtar för att införliva direktivet innehåller en hänvisning till direktivet eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs (se punkterna 6 och 7 i detta förslag till avgörande), är det nödvändigt att Rumänien vidtar särskilda

17 Rumänien har särskilt hänvisat till dom av den 6 oktober 2009, kommissionen/Spanien (C-562/07, EU:C:2009:614, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

18 Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 51).

19 Se dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Irland (C-427/07, EU:C:2009:457, punkterna 108 och 109).

20 Se dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Spanien (C-599/17, ej publicerad, EU:C:2018:813, punkt 21).

21 Se dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Rumänien (C-301/17, ej publicerad, EU:C:2018:846, punkt 42).

22 I förevarande mål är referenstidpunkten två månader från det att Rumänien mottog det motiverade yttrandet (se punkt 10 i detta förslag till avgörande), vilket var den 8 december 2017.

införlivandeåtgärder. Rumänien har inte gjort gällande att de anmälda åtgärderna uppfyller detta villkor. Rumänien har i vart fall inte bestritt att direktiv 2015/849 inte införlivades helt genom dessa åtgärder och att de anmäldes i oktober 2018, det vill säga efter utgången av fristen för införlivande av direktiv 2015/849 och den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.²³ Jag återkommer till detta längre fram i min bedömning (se punkt 68 i detta förslag till avgörande).

36. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 genom att inte inom den föreskrivna fristen anta alla nödvändiga bestämmelser för att införliva nämnda direktiv, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

B. Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF

37. De centrala frågorna i förevarande mål gäller, för det första, kommissionens motivering av sitt beslut att begära ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF, och, för det andra, standardbeloppets proportionalitet, vilket i sin tur ger upphov till vissa allmänna frågor om i synnerhet metoden för beräkning av standardbelopp och tillämpligheten av rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF. Parterna är även oense om huruvida artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande mål, det vill säga huruvida den även omfattar att en medlemsstat delvis har underlåtit att underrätta kommissionen om införlivandeåtgärder.

38. Eftersom domen av den 8 juli 2019 i målet kommissionen/Belgien²⁴ är särskilt relevant vad beträffar dessa frågor, är det nödvändigt att först göra några inledande anmärkningar om den domen (avsnitt 1) innan jag överväger kommissionens utrymme för att skönsmässigt begära ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF, bedömningen av ekonomiska sanktioner enligt samma bestämmelse samt åläggandet av ett standardbelopp i förevarande mål (avsnitten 2, 3 och 4).

1. Dom av den 8 juli 2019 i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät)

39. Det ska erinras om att domen av den 8 juli 2019 i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät)²⁵ huvudsakligen rörde det materiella tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF och bedömningen av vite enligt denna bestämmelse. I synnerhet fann domstolen att formuleringen ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv” i artikel 260.3 FEUF ska tolkas så, att ”medlemsstaterna [är] skyldiga att för varje bestämmelse i direktivet ange den eller de nationella bestämmelser som säkerställer införlivandet av direktivet. När denna underrättelse har skett, och i förekommande fall åskådliggjorts tillsammans med en jämförelsetabell, ankommer det på kommissionen, för att begära att den berörda medlemsstaten ska åläggas en ekonomisk sanktion enligt denna bestämmelse, att fastställa att det är uppenbart att vissa införlivandeåtgärder inte har vidtagits eller inte omfattar hela den berörda medlemsstatens territorium”.²⁶

40. Domstolen fann även att det endast är motiverat att förelägga vite enligt artikel 260.3 FEUF såvida fördragsbrottet pågår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna och att rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF ska tillämpas analogt på artikel 260.3, eftersom viten enligt dessa båda bestämmelser har samma syfte. Med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som

²³ Se, särskilt, dom av den 30 november 2006, kommissionen/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punkt 25) (vilken fastställde medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att underrätta om införlivandeåtgärder vilka återfanns i en bilaga till svaromålet och som således ingavs efter den frist som fastställts i det motiverade yttrandet).

²⁴ C-543/17, EU:C:2019:573.

²⁵ C-543/17, EU:C:2019:573.

²⁶ Dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 59).

domstolen har i saken och mot bakgrund av de kriterier som fastställts i rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF, ålade domstolen Belgien att betala ett vite på 5 000 euro per dag för underlåtenhet att vidta och anmäla införlivandeåtgärder avseende tre artiklar i det ifrågavarande direktivet i en av dess regioner.²⁷

41. Mot denna bakgrund bör det noteras att domstolen i domen kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) tolkade det materiella tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF så, att det omfattar en medlemsstats underlåtenhet att underrätta om åtgärder som utgör ett ofullständigt (partiellt) införlivande av direktivet i fråga.²⁸ Domstolen har även använt samma metod för att beräkna vitesbelopp enligt artikel 260.2 och 260.3 FEUF, genom att betona sitt utrymme för skönmässig bedömning och syftet med denna typ av påföljd. Jag återkommer till detta längre fram i min bedömning (se punkterna 52, 53 och 59 i detta förslag till avgörande).

42. Det följer av domen kommissionen/Belgien (artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät)²⁹ att Rumäniens påstående, vilket stöds av Belgien, Estland och Frankrike, att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig eftersom Rumänien delvis har införlivat direktiv 2015/849, inte kan godtas. Artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande mål,³⁰ eftersom kommissionen har visat att Rumänien underlät att helt uppfylla sin anmälningsskyldighet. Det är nämligen uppenbart att införlivandeåtgärder saknades fram till dess att Rumänien fullständigt införlivade direktiv 2015/849 den 21 juli 2019 och att de nationella åtgärder som tidigare hade vidtagits inte var tillräckliga (se punkterna 34 och 35 i detta förslag till avgörande).

2. Kommissionens utrymme för skönmässig bedömning enligt artikel 260.3 FEUF

43. I förevarande mål har Rumänien, med stöd av Belgien, Estland, Frankrike och Polen, i huvudsak gjort gällande att det inte är motiverat att ålägga betalning av ekonomiska sanktioner, eftersom kommissionen, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet, inte har motiverat sitt beslut att tillämpa artikel 260.3 FEUF.

44. Jag delar kommissionens uppfattning att den inte är skyldig att motivera sitt beslut att yrka åläggande av ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF.³¹ Skälen till att jag dragit denna slutsats är följande.

45. Inledningsvis bör det erinras om att kommissionen enligt artikel 260.3 FEUF kan inleda ett fördragsbrottsförfarande med stöd av artikel 258 FEUF på den grunden att en medlemsstat "inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande" och, inom ramen för samma förfarande, yrka att domstolen ålägger medlemsstaten att betala ekonomiska sanktioner. Här förutsätter utdömandet av ekonomiska sanktioner inte längre ett utdraget förfarande som omfattar en första dom av domstolen, vilken fastställer en överträdelse enligt artikel 258 FEUF, och sedan en andra dom av domstolen, vilken förelägger betalning av ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.2 FEUF för medlemsstatens underlåtenhet att rätta sig efter den första domen. De båda förfarandena slås i praktiken samman till ett.

27 Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, särskilt punkterna 60, 61 och 80–89).

28 Jämför förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C 543/17, EU:C:2019:322, särskilt punkterna 58–81) (som förespråkar ett restriktivt synsätt), med förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i målet kommissionen/Polen (C 320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441, punkterna 114–145), och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (C 569/17, EU:C:2019:271, punkterna 41–71) (som förespråkar ett vidare synsätt).

29 Dom av den 8 juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Det bör noteras att det inte är någon tvekan om att direktiv 2015/849 har antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, det vill säga det ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med dess rättsliga grund i artikel 114 FEUF.

31 Det ska påpekas att generaladvokaten Wathelet intog en liknande ståndpunkt i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Polen (C-320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441, punkterna 104–113).

46. Det bör följaktligen beaktas att kommissionens möjlighet att begära ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF är knuten till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen enligt rättspraxis har vad gäller att väcka talan enligt artikel 258 FEUF.³² Såsom domstolen har slagit fast har kommissionen rätt att fatta beslut ”utan att behöva motivera sig, varvid de överväganden som ligger till grund för ett sådant val inte kan påverka frågan om talan kan upptas till prövning. Domstolen skall endast pröva om det förfarande som valts i princip är ett tillåtet rättsligt medel för att beivra den påstådda överträdelsen”.³³ Enligt min mening bör detsamma gälla för kommissionens beslut att åberopa artikel 260.3 FEUF.

47. Det följer i detta avseende av ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF (”får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite”), jämförd med ordalydelsen i artikel 260.2 FEUF (”ange det standardbelopp eller vite”), att kommissionen tillerkänns ett utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta huruvida den önskar begära ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF inom ramen för ett förfarande enligt artikel 258 FEUF. Det finns inte någon skyldighet för kommissionen att göra detta.³⁴ Det finns dock ingenting i dessa formuleringar som tycks kräva att kommissionen motiverar sitt beslut att tillämpa artikel 260.3 FEUF när den inte är skyldig att göra det enligt artikel 258 FEUF, med tanke på att förfarandet enligt artikel 258 FEUF ingår som en del av sammanhanget i artikel 260.3 FEUF.³⁵

48. Kommissionens beslut att yrka åläggande av ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF ska under alla omständigheter vara motiverat i den mån det innehåller en individuell bedömning av de ekonomiska sanktioner som yrkas mot bakgrund av omständigheterna i målet. Kommissionens motivering vad avser tillämpningen av de kriterier som använts för att fastställa storleken på de begärda ekonomiska sanktionerna kan anses vara tillräcklig för att ge medlemsstaten möjlighet att förstå och bestrida kommissionens bedömning av de ekonomiska sanktioner som yrkats inför domstolen, såsom i förevarande mål.

49. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att kommissionen inte är skyldig att motivera varför den tillämpar artikel 260.3 FEUF.

3. Bedömningen av ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF

50. Med utgångspunkt i att kommissionens beslut att begära ekonomiska sanktioner i förevarande mål är förenligt med artikel 260.3 FEUF, övergår jag till bedömningen av ekonomiska sanktioner enligt denna bestämmelse.

51. Som jag föreslog i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien,³⁶ ska kommissionen för det första ha rätt att använda samma metod vid tillämpningen av artikel 260.2 respektive artikel 260.3 FEUF vid beräkningen av de ekonomiska sanktioner som den föreslår. I synnerhet mot bakgrund av att sanktionerna är desamma, att de mål som eftersträvas med dessa båda bestämmelser är liknande, vilket främjar en enhetlig tillämpning och erbjuder en förutsägbarhet för medlemsstaterna. Den omständigheten att artikel 260.2 FEUF beivrar den ”dubbla överträdelsen” av

32 Se dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (C-552/15, EU:C:2017:698, punkt 34).

33 Dom av den 26 juni 2001, kommissionen/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, punkt 17).

34 Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Hypotekslån) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

35 Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 57).

36 C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 73. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441, punkterna 146–160) och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet kommissionen/Belgien (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 96).

unionsrätten och underlåtenheten att följa domen enligt artikel 258 FEUF, medan artikel 260.3 FEUF beivrar en enda överträdelse av unionsrätten, på grund av att anmälningsskyldigheten inte har iakttagits, påverkar inte, enligt min uppfattning, den omständigheten att båda bestämmelserna avser överträdelser som grundar sig på unionens primärrätt (se punkt 31 i detta förslag till avgörande).

52. Under alla omständigheter är domstolen inte bunden av kommissionens förslag rörande åläggandet av ekonomiska sanktioner eller av dess beräkningsmetod enligt artikel 260.3 FEUF.³⁷ Såsom domstolen slog fast i domen kommissionen/Belgien³⁸ ankommer det på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, besluta om lämpliga ekonomiska sanktioner, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas. Domstolen har vidare, beträffande artikel 260.2 FEUF, funnit att kommissionens förslag och riktlinjer inte binder domstolen och endast utgör en lämplig utgångspunkt samt bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande.³⁹

53. Det kan således anses följa av domen kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät),⁴⁰ att rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF ska tillämpas analogt på artikel 260.3 FEUF, eftersom viten enligt dessa båda bestämmelser har samma syfte. Ett vitesföreläggande kan vara särskilt lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå, medan ett föreläggande att betala ett engångsbelopp snarare baserar sig på bedömningen av de konsekvenser den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter har för privata och offentliga intressen.

54. Vidare angav domstolen, i sin praxis avseende artikel 260.2 FEUF och särskilt dess vägledande dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike,⁴¹ att den får ålägga både ett standardbelopp och ett vite⁴² eller en ekonomisk sanktion som kommissionen inte har föreslagit på grund av att ”frågan om det är lämpligt att vidta en ekonomisk sanktion och vilken sanktion som är mest ändamålsenlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet endast kan bedömas mot bakgrund av domstolens konstateranden i den dom som skall avkunnas med stöd av artikel [260.2 FEUF] och omfattas därför inte av det politiska området”.⁴³ Således uppkommer frågan huruvida domstolens praxis avseende artikel 260.2 FEUF är analogt tillämplig på artikel 260.3 FEUF vad gäller domstolens utrymme för skönsmässig bedömning av om både ett standardbelopp och ett vite, eller en ekonomisk sanktion som inte har föreslagits av kommissionen, kan åläggas.

55. I detta sammanhang bör det påpekas att jämfört med artikel 260.2 FEUF (”Om domstolen finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan den förelägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller ett vite.”), föreskrivs i artikel 260.3 FEUF att de ekonomiska sanktioner som domstolen ålägger inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett (”Om domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett.”).

37 Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 74).

38 Se dom av den 8 juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 78) (som, analogt, hänvisar till dom av den 2 december 2014, kommissionen/Italien, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

39 Se, beträffande standardbelopp, dom av den 19 december 2012, kommissionen/Irland (C-279/11, ej publicerad, EU:C:2012:834, punkt 77). Se, beträffande vite, även dom av den 4 juli 2018, kommissionen/Slovakien (C-626/16, EU:C:2018:525, punkt 83).

40 Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 61) (som, analogt, hänvisar till dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 81). Se punkt 40 i detta förslag till avgörande.

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

42 Se dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkterna 80–86), och dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Uppförande av en vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 112).

43 Dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 90). Se även dom av den 18 juli 2007, kommissionen/Tyskland (C-503/04, EU:C:2007:432, punkt 22).

56. Det ska medges att denna begränsning, såsom Rumänien, Estland och kommissionen hävdade vid den muntliga förhandlingen, kan tolkas så, att den inskränker domstolens utrymme för skönsässig bedömning, inte bara vad avser storleken på den ekonomiska sanktion som ska åläggas, utan även vad avser valet av ekonomisk sanktion, på så sätt att domstolen inte kan ålägga båda de ekonomiska sanktionerna om kommissionen inte har yrkat det, och inte heller kan ålägga en annan ekonomisk sanktion än den som kommissionen har föreslagit.⁴⁴

57. Jag vidhåller dock den ståndpunkt som jag förde fram i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Artikel 260.3 FEUF – Hypotekslån),⁴⁵ att domstolen enligt artikel 260.3 FEUF har ett utrymme för att skönsässigt bedöma om den ska ålägga båda de ekonomiska sanktionerna eller en ekonomisk sanktion som kommissionen inte har föreslagit, med förbehåll för det högsta belopp som föreskrivs för de ekonomiska sanktionerna enligt denna bestämmelse. Det bör i synnerhet noteras att ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF avser beloppet, och inte valet av ekonomisk sanktion. Av denna formulering kan slutsatsen dras att domstolen inte kan ålägga en ekonomisk sanktion till ett högre belopp än det som kommissionen har föreslagit. Denna formulering ska emellertid, enligt min mening, inte tolkas så, att domstolen fräntas sitt utrymme för att skönsässigt bedöma vilken ekonomisk sanktion som är lämplig i varje situation. Beroende på omständigheterna kan domstolen således ålägga en sanktion som inte har föreslagits av kommissionen, eller båda de ekonomiska sanktionerna, till samma eller ett lägre belopp än det som ”kommissionen har angett”, vilket inte behöver vara det totala belopp som slutligen åläggs den berörda medlemsstaten.

58. En sådan tolkning svarar dessutom mot målen med artikel 260.3 FEUF, eftersom den beaktar syftet med att ha olika ekonomiska sanktioner i fördragen. Såsom noterades i punkt 40 i detta förslag till avgörande kan vite inte åläggas när en medlemsstat uppfyller sin anmälningsskyldighet under förfarandet, det vill säga före domstolens prövning av de faktiska omständigheterna. Ett standardbelopp kan emellertid fortfarande vara ett gångbart sätt att bemöta de konsekvenser som överträdelsen får för privata och offentliga intressen och för att motverka att överträdelsen upprepas. Denna omständighet förklarar nämligen kommissionens anpassade praxis att generellt yrka åläggande av både ett standardbelopp och vite i de mål som anhängiggjorts med stöd av artikel 260.3 FEUF (se punkt 23 i detta förslag till avgörande), vilket illustreras av förevarande talan. Om kommissionen exempelvis skulle föreslå enbart ett slags sanktion, säkerställer domstolens utrymme för skönsässig bedömning av om den ska ålägga en annan sanktion eller om nödvändigt både ett standardbelopp och ett vite, med förbehåll för det högsta belopp som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF, att denna bestämmelse ändå inte förlorar sin ändamålsenliga verkan.

59. Det bör tilläggas att även om domstolen inte föreföll ta direkt ställning till denna fråga i domen kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät),⁴⁶ betonade den att domstolen har ett utrymme för skönsässig bedömning av om ekonomiska sanktioner ska åläggas med stöd av artikel 260.3 FEUF,⁴⁷ och särskilt den omständigheten att förfaranden enligt artikel 260.3 FEUF tillåter domstolen att utöva sin ”dömande verksamhet” bestående i att kunna bedöma vilken ekonomisk sanktion som ”den anser mest lämplig med hänsyn till omständigheterna i fallet”.⁴⁸

⁴⁴ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Polen (C-320/13, ej publicerat, EU:C:2014:2441, punkt 155) och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet kommissionen/Belgien (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 97–100).

⁴⁵ C-569/17, EU:C:2019:271, punkterna 76–78.

⁴⁶ Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, särskilt punkterna 81 och 83).

⁴⁷ Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, särskilt punkterna 78, 83, 84, 89 och 92).

⁴⁸ Dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 58).

4. Åläggandet av ett standardbelopp i förevarande mål

60. Enligt rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF⁴⁹ ska bedömningen av huruvida ett standardbelopp ska åläggas, liksom fastställandet av det eventuella beloppets storlek, i varje enskilt fall grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets beskaffenhet som den attityd som intas av den berörda medlemsstaten. Det ankommer på domstolen att inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning avgöra om ett standardbelopp ska åläggas eller inte och, i förekommande fall, fastställa standardbeloppet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till överträdelsen. Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad, den tid som överträdelsen pågått samt medlemsstatens betalningsförmåga.

61. Det följer även av denna rättspraxis, att ett föreläggande att betala ett standardbelopp grundar sig på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under lång tid.⁵⁰ Ett föreläggande att betala ett standardbelopp ska inte meddelas automatiskt, eftersom domstolen tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om sådana sanktioner ska eller inte ska åläggas.⁵¹

62. På grundval av detta bör det noteras att domstolen enligt artikel 260.3 FEUF har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av om det, baserat på omständigheterna i det enskilda fallet och den attityd som intagits av den berörda medlemsstaten, är lämpligt att ålägga ett standardbelopp för att bemöta de konsekvenser som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sin anmälningsskyldighet får för allmänna och enskilda intressen. Den omständigheten att domstolen har funnit det lämpligt att ålägga ett standardbelopp inom ramen för artikel 260.2 FEUF ”särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid”, såsom noterades i punkt 61 i detta förslag till avgörande, hindrar inte att domstolen ålägger ett standardbelopp i andra situationer, när så erfordras, för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas.

63. Med hänsyn till de olika mål som eftersträvas med vite och schablonbelopp (se punkt 53 i detta förslag till avgörande), står det dessutom klart att medan ett löpande vite, vilket har en väsentligen påtryckande funktion med avseende på det pågående fördragsbrottet, endast ska föreläggas såvida underlåtenheten att följa den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes består, finns det inget krav på samma synsätt när det gäller åläggande av standardbelopp.⁵² I motsats till vad Rumänien och Frankrike har hävdats innebär således inte den omständigheten att en medlemsstat fullgör sina skyldigheter under förfarandets gång att standardbeloppet förlorar sitt syfte.

49 Se dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (C-261/18, EU:C:2019:955, punkterna 113 och 114).

50 Se dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland (C-378/13, EU:C:2014:2405, punkt 72).

51 Se dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 63).

52 Se dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkterna 19, 20, 44, 45 och 56–58), och förslag till avgörande av generaladvokaten Mazák i målet kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:320, punkt 80).

64. I förevarande mål får det anses lämpligt att ålägga ett standardbelopp som en avskräckande åtgärd. Det totala belopp som kommissionen har föreslagit (4 536 667,20 euro) kan sättas ned (4 011 038,72 euro) vid tillämpningen av kommissionens uppdaterade uppgifter,⁵³ och eventuellt ytterligare om vissa faktorer beaktas. Mot bakgrund av samtliga omständigheter i förevarande mål föreslår jag följaktligen att domstolen ska ålägga Rumänien att betala ett standardbelopp på 3 000 000 euro.⁵⁴

65. Vad gäller överträdelsens svårighetsgrad konstaterade domstolen i domen kommissionen/Belgien,⁵⁵ i samband med vitesförelägganden enligt artikel 260.3, att skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör ”väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter ... följaktligen otvivelaktigt [ska] anses vara allvarlig”. Detta förefaller enligt min mening vara tillämpligt på förevarande mål som rör åläggandet av ett standardbelopp.

66. Om domstolen vidare beaktar de kriterier för fastställande av standardbeloppet som kommissionen har valt i förevarande mål, förefaller kommissionens bedömning av svårighetsgraden inte vara behäftad med något fel, med hänsyn till vikten av de unionsrättsliga bestämmelser som överträtts och till konsekvenserna för allmänna och enskilda intressen. Det bör betonas att direktiv 2015/849 utgör det huvudsakliga rättsliga instrumentet för att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism.⁵⁶ Direktivet, som är en del av inrättandet av en effektiv och verklig säkerhetsunion,⁵⁷ bygger på tidigare direktiv och internationella aktiviteter på området för att förstärka den rättsliga ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i unionen.⁵⁸ I likhet med vad domstolen har slagit fast vad gäller andra direktiv om den inre marknaden,⁵⁹ kan Rumäniens underlåtenhet att anta och underrätta om införlivandeåtgärder anses innebära hinder för en väl fungerande inre marknad och är således av en viss svårighetsgrad.⁶⁰

67. De konsekvenser som Rumäniens underlåtenhet att införliva direktiv 2015/849 får för allmänna och enskilda intressen kan även anses vara betydande, eftersom denna underlåtenhet, såsom kommissionen har påpekat, medför risker för unionens finansiella systems integritet och funktion, vilket gör det sårbart för penningtvätt och finansiering av terrorism och påverkar investerare och medborgare. Detta illustreras exempelvis av Europaparlamentets resolution av den 19 september 2019 om läget i genomförandet av lagstiftningen mot penningtvätt,⁶¹ vilken bland annat välkomnade kommissionens inledande av överträdelseförfaranden mot medlemsstater som inte införlivat direktiv 2015/849, och med kraft uppmanade dem att göra detta så snart som möjligt.

53 Se meddelande från kommissionen – Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol inom ramen för överträdelseförfaranden (EUT C 309, 2019, s. 1). Det lägsta standardbeloppet har sänkts till 1 651 000 euro. Beräkningen av standardbeloppet skulle enligt den formel som nämns i punkterna 25 och 26 i detta förslag till avgörande bli följande: det dagliga beloppet på 5 319,68 euro $(1039 \times 8 \times 0,64) \times 754$ dagar. Utifrån detta skulle det sammanlagda standardbelopp som kommissionen begär uppgå till 4 011 038,72 euro.

54 Det är värt att notera att det belopp som jag föreslår motsvarar storleken på vissa standardbelopp som ålagts med stöd av artikel 260.2 FEUF för underlåtenhet att helt införliva ett direktiv. Se dom av den 31 mars 2011, kommissionen/Grekland (C-407/09, EU:C:2011:196, punkterna 33–44) (3 miljoner euro), och dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 43–60) (3 miljoner euro). Jämför dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkterna 65–88) (10 miljoner euro) (som särskilt uppmärksammar tidigare överträdelser på det berörda området).

55 Dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 85).

56 Se direktiv 2018/843, särskilt skäl 1, och direktiv 2015/849, särskilt artikel 1.1 samt skälen 1–3 och 64 i direktivet.

57 Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Tjugonde rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, (COM(2019) 552 final, av den 30 oktober 2019, s. 10–12).

58 Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Mot ett bättre genomförande av EU:s ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, COM(2019) 360 final, av den 24 juli 2019.

59 Se fotnot 30 i detta förslag till avgörande.

60 Se dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 49).

61 Se, särskilt, skälen A, B, G och punkt 1.

68. Vidare är det lämpligt att beakta följande omständigheter i förevarande mål. I synnerhet ska det, med tanke på att omfattningen av införlivandet, såsom kommissionen har indikerat, ska beaktas vid fastställandet av hur allvarig den uteblivna anmälan är,⁶² understrykas att förevarande mål rör en medlemsstat som fullständigt underlåtit att underrätta om införlivandeåtgärder. I detta avseende övertygas jag inte av Rumäniens påstående att de åtgärder som anmäldes i oktober 2018 delvis införlivar direktiv 2015/849 och gör det möjligt att i stort sett nå målen med detta direktiv, eftersom domstolen inte har godtagit liknande argument på grund av att dessa åtgärder inte uppfyllde kraven i det berörda direktivet. I det motsatta fallet hade det inte funnits anledning att fastställa att medlemsstaten underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införliva direktivet.⁶³

69. Vidare är jag inte övertygad om att vissa omständigheter som Rumänien har åberopat bör beaktas. Vad gäller påståendet att den administrativa fasen var kortvarig, är det ingen tvekan om att kommissionen gav Rumänien en rimlig tidsfrist att besvara den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet, och att förbereda sitt försvar i enlighet med domstolens praxis,⁶⁴ eftersom Rumänien hade två månader på sig att besvara den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet och det hann gå mer än ett år efter utgången av den frist för införlivande som fastställts i direktiv 2015/849 (den 26 juni 2017) innan kommissionen väckte förevarande talan (den 27 augusti 2018). Svårigheter som rör komplexiteten i genomförandet av direktiv 2015/849 kan inte godtas, eftersom en medlemsstat inte kan åberopa praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten.⁶⁵ Den omständigheten att andra medlemsstater kan ha upplevt problem med att införliva direktivets i rätt tid är lika irrelevant,⁶⁶ och hursomhelst var Rumänien, såsom kommissionen har påpekat, den enda medlemsstat som inte hade anmält några införlivandeåtgärder när förevarande talan väcktes.⁶⁷

70. Icke desto mindre finns det flera förmildrande omständigheter som har betydelse för åläggandet av schablonbeloppet i förevarande mål. För det första förlängdes genom direktiv 2018/843 tidsfristen för upprättandet av centrala register över uppgifter om verkligt huvudmannaskap enligt artiklarna 30 och 31 i direktiv 2015/849, dock utan att fristen för införlivande av övriga skyldigheter enligt detta direktiv ändrades (se punkt 7 i detta förslag till avgörande). Jag ser ingen anledning till varför denna förlängning inte ska beaktas som en förmildrande omständighet, såsom kommissionen har indikerat. För det andra har Rumänien visat att den har samarbetat lojalt med kommissionen under förfarandet.⁶⁸ Slutligen är det ostridigt att Rumänien ännu inte har dömts av domstolen för underlåtenhet att införliva ett direktiv i rätt tid.⁶⁹

71. Vidare har kommissionen, vad avser fördragsbrottets varaktighet, gjort gällande att denna ska beräknas från och med utgången av fristen för införlivande av direktiv 2015/849, medan Rumänien har gjort gällande att denna omständighet inte ska beaktas och, i andra hand, att det datum som fastställts i det motiverade yttrandet ska användas.

62 Se 2011 års meddelande, punkt 25, och 2017 års meddelande, s. 15. Se, i detta avseende, dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 84).

63 Se dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 51). I dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 73), föreföll domstolen inte fästa uppmärksamhet vid ett liknande argument som Belgien hade anfört.

64 Se dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Rumänien (C-301/17, ej publicerad, EU:C:2018:846, punkt 32). Kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av när den ska inleda ett fördragsbrottsförfarande. Se punkt 46 i detta förslag till avgörande.

65 Se dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Uppförande av en vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 89).

66 Se dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen (Högsta domstolens oberoende) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 120).

67 Det är värt att notera att kommissionen vid den muntliga förhandlingen i målet kommissionen/Irland (C-550/18) uppgav att fördragsbrottsförfaranden endast hade inletts mot Irland och Rumänien, och att alla andra medlemsstater hade underrättat om åtgärder för att införliva direktiv 2015/849.

68 Se dom av den 17 oktober 2013, kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 60).

69 Se dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 55).

72. Det bör påpekas att domstolen, i sin praxis avseende standardbelopp enligt artikel 260.2 FEUF, bedömer överträdelsens varaktighet från och med den dag då domstolen meddelar sin första dom till den dag då den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter, eller, om så inte har skett, vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna i det andra målet.⁷⁰ Förevarande mål lyfter följaktligen fram två huvudaspekter som ska beaktas vid fastställandet av standardbeloppet enligt artikel 260.3 FEUF.

73. När det, för det första, gäller den tidpunkt då överträdelsen upphörde, framstår det, även om det är otvistigt att Rumänien fullgjorde sina skyldigheter den 21 juli 2019, som nödvändigt att klarlägga vilken den dag domstolen prövar de faktiska omständigheterna i förfaranden enligt artikel 260.3 FEUF, särskilt med hänsyn till intresset av att upprätthålla rättssäkerheten och standardbeloppens avskräckande verkan. Eftersom det är sannolikt att förfaranden enligt artikel 260.3 FEUF innefattar att medlemsstaten underrättar om införlivandeåtgärder under olika skeden av förfarandet, måste en bestämd tidpunkt fastställas så att domstolen kan fullgöra sin rättskipande uppgift.⁷¹ För detta ändamål är det enligt min mening lämpligt att ange det datum då den sista förhandlingen hålls (vid vars slut parterna informeras om att domstolen kommer att inleda sin överläggning) eller, om någon förhandling inte äger rum, då det skriftliga förfarandet avslutas (den tidpunkt då parterna informeras om att målet kommer att avgöras av domstolen i en viss sammansättning), eftersom detta är sista möjligheten för parterna att inge yttranden beträffande den grad av fullgörelse som uppnåtts av den berörda medlemsstaten och den typ av ekonomisk sanktion som bör åläggas.⁷²

74. När det, för det andra, gäller den tidpunkt då överträdelsen inleddes, anser jag att utgången av fristen för införlivande av direktivet i fråga är en mer lämplig tidpunkt än den referenstidpunkt som fastställts i det motiverade yttrandet vad gäller standardbelopp, eftersom den bättre svarar mot syftet med artikel 260.3 FEUF, vilket delvis är att ge medlemsstaterna ett mer kraftfullt incitament att införliva direktiv i rätt tid.⁷³ Om det är först efter den tidsperiod som har fastställts i det motiverade yttrandet som möjligheten att ålägga ett standardbelopp enligt artikel 260.3 FEUF uppstår, finns det tvärtom en risk för att den frist för införlivande som fastställs i direktivet inte får någon omedelbar verkan så länge kommissionen inte väcker talan mot en medlemsstat. Det ska även erinras om att ett standardbelopp, till skillnad från ett vite som fungerar som ett incitament för medlemsstaterna att avhjälpa fördragsbrottet någon gång i framtiden, tar sikte på tidigare uppträdande och utgör ett sätt att säkerställa att medlemsstater inte föredrar att invänta början av ett sådant förfarande innan de vidtar åtgärder för att avhjälpa fördragsbrottet,⁷⁴ vilket kan inträffa vid tillämpning av det datum som fastställts i det motiverade yttrandet.

75. Det tillvägagångssätt jag förespråkar förefaller följaktligen kunna tillämpas med större kraft i fråga om standardbelopp än i fråga om viten, beträffande vilka domstolen i sin dom i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) beaktade att fristen för införlivande av det berörda direktivet hade löpt ut.⁷⁵ För det fall att domstolen inte skulle instämma i mitt förslag bör den tid som förflutit sedan utgången av den frist för införlivande som fastställts i det ifrågavarande direktivet under alla omständigheter beaktas vid bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad, såsom har skett i rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF.⁷⁶

70 Se dom av den 25 juni 2013, kommissionen/Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 46), och dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Uppförande av en vindkraftspark i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 122).

71 Se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet kommissionen/Grekland (C-387/97, EU:C:1999:455, punkterna 56–58).

72 Se, i detta avseende, dom av den 17 november 2011, kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 84). Se även, beträffande vite, dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Irland (C-251/17, ej publicerad, EU:C:2018:358, punkterna 64 och 65), och förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i målet kommissionen/Tyskland (C-503/04, EU:C:2007:190, punkterna 62, 63 och 88).

73 Se dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 52).

74 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Poirares Maduro i målet kommissionen/Italien (C-119/04, EU:C:2006:65, punkt 46). Se även punkt 53 i detta förslag till avgörande.

75 Dom av den 8 juli 2019, C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 88.

76 Se dom av den 19 december 2012, kommissionen/Irland (C-374/11, ej publicerad, EU:C:2012:827, punkterna 38 och 52). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet kommissionen/Grekland (C-197/98 EU:C:1999:597, punkt 43).

76. Med hänsyn till den tid som förflutit från det att den frist för införlivande som fastställs i direktiv 2015/849 (den 26 juni 2017) löpte ut till den dag då Rumänien uppfyllde sina skyldigheter (den 21 juli 2019), är överträdelsens varaktighet i förevarande mål cirka 25 månader, vilket kan anses ansemligt.⁷⁷ Jag vill framhålla att skyldigheten för en medlemsstat att vidta de erforderliga åtgärderna för att införliva ett direktiv inte i sig har ansetts vara förenade med några särskilda svårigheter.⁷⁸ Det ska emellertid påpekas att de åtgärder som anmälades i juli 2019, trots att de vidtogs för sent, medförde ett konsekvent införlivande av direktiv 2015/849.

77. Slutligen har Rumänien inte inkommit till domstolen med några uppgifter angående dess betalningsförmåga.

78. Mot bakgrund av samtliga omständigheter i förevarande mål föreslår jag därför att domstolen ska ålägga Rumänien att betala ett standardbelopp på 3 000 000 euro.

VI. Rättegångskostnader

79. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats av den vinnande parten. Kommissionen har yrkat att Rumänien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Rumänien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Belgien, Estland, Frankrike och Polen ska således förpliktas att bära sina rättegångskostnader.

VII. Förslag till avgörande

80. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- 1) fastställa att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 genom att inte senast den 26 juni 2017 anta nödvändiga bestämmelser för att införliva detta direktiv, eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder,
- 2) ålägga Rumänien att betala ett standardbelopp på 3 000 000 euro,
- 3) förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna, och
- 4) förplikta Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike och Republiken Polen att bära sina rättegångskostnader.

⁷⁷ Se dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkterna 57 och 58) (27 månader), och dom av den 13 juli 2017, kommissionen/Spanien (C-388/16, ej publicerad, EU:C:2017:548, punkt 40) (29 månader).

⁷⁸ Se dom av den 31 mars 2011, kommissionen/Grekland (C-407/09, EU:C:2011:196, punkt 33).