



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 juli 2020 \*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism – Direktiv (EU) 2015/849 – Införlivande har inte skett och/eller underrättelse om åtgärder för införlivande inte lämnats – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande att betala ett schablonbelopp”

I mål C-549/18,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 27 augusti 2018,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av T. Scharf, L. Flynn, G. von Rintelen, L. Nicolae och L. Radu Bouyon, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Rumänien**, inledningsvis företrädd av C.-R. Canțâr, E. Gane, L. Lițu och R. I. Hațieganu, därefter av de tre sistnämnda, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

**Konungariket Belgien**, företrädd av C. Pochet, P. Cottin och J.-C. Halleux, samtliga i egenskap av ombud,

**Republiken Estland**, företrädd av N. Grünberg, i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, företrädd av A.-L. Desjonquères, B. Fodda och J.-L. Carré, samtliga i egenskap av ombud,

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

\* Rättegångsspråk: rumänska.

## DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L. S. Rossi och I. Jarukaitis samt domarna M. Ilešić, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (referent), A. Kumin, N. Jääskinen och N. Wahl,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 december 2019,

och efter att den 5 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska
  - fastställa att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i 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 (EUT L 141, 2015, s. 73), genom att inte senast den 26 juni 2017 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, eller i vart fall genom att inte ha överlämnat dessa bestämmelser till kommissionen,
  - förplikta Rumänien att med stöd av artikel 260.3 FEUF betala ett löpande vite på 21 974,40 euro per dag, från den dag då dom avkunnas i detta mål till dess att medlemsstaten har fullgjort sin skyldighet att överlämna de bestämmelser som antagits för att genomföra direktiv 2015/849/EU till kommissionen,
  - förelägga Rumänien att, i enlighet med artikel 260.3 FEUF, betala ett schablonbelopp på 6 016,80 euro multiplicerat med det antal dagar som förflutit mellan dagen efter utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i samma direktiv och den dag då Rumänien upphör med överträdelsen, eller, om Rumänien inte upphör med överträdelsen, den dag då förevarande dom meddelas, under förutsättning att minimibeloppet på 1 887 000 euro överskrids, och
  - förplikta Rumänien att ersätta rättegångskostnaderna.

### Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 2015/849 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv syftar till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att penningtvätt och finansiering av terrorism förbjuds.”

3 I artikel 67 i samma direktiv föreskrivs 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. 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.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.”

### **Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen**

- 4 Eftersom kommissionen inte hade fått några uppgifter från Rumänien om antagandet och offentliggörandet av de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2015/849 vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 67 i detta direktiv, det vill säga den 26 juni 2017, skickade kommissionen den 19 juli 2017 en formell underrättelse till denna medlemsstat.
- 5 Rumäniens svar av den 19 september 2017 visade att införlivandeåtgärderna vid denna tidpunkt endast var under utarbetande. Kommissionen skickade därför den 8 december 2017 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i direktiv 2015/849.
- 6 Efter det att Rumäniens begäran om förlängning av fristen för att besvara det motiverade yttrandet av den 8 december 2017 hade avslagits, besvarade Rumänien yttrandet genom skrivelse av den 8 februari 2018 och underrättade kommissionen om att det lagförslag som innehöll åtgärder för att införliva direktiv 2015/849 skulle antas av parlamentet i maj 2018.
- 7 Eftersom kommissionen ansåg att Rumänien varken hade vidtagit nationella åtgärder för införlivande av direktivet eller underrättat kommissionen om dessa åtgärder, väckte kommissionen förevarande talan och yrkade att domstolen skulle fastställa det påstådda fördragsbrottet och förelägga denna medlemsstat att betala inte bara ett schablonbelopp utan även ett dagligt vite.
- 8 Genom skrivelse av den 28 augusti 2019 underrättade kommissionen domstolen om att den delvis återkallade sin talan i den mån den inte längre yrkade att ett dagligt vite skulle föreläggas, eftersom denna begäran inte längre hade något föremål till följd av att direktiv 2015/849 fullständigt hade införlivats med rumänsk rätt, med verkan från och med den 21 juli 2019. Kommissionen preciserade samtidigt att det schablonbelopp som den yrkade betalning av uppgick till 4 536 667,20 euro och omfattade perioden från den 27 juni 2017 till den 20 juli 2019, det vill säga 754 dagar multiplicerat med ett dagligt belopp på 6 016,80 euro.
- 9 Genom beslut av domstolens ordförande av den 5, 31 och 27 december 2018 tilläts Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike och Republiken Polen att intervensera till stöd för Rumänien.

## Prövning av talan

### *Åsidosättande av artikel 258 FEUF*

#### *Parternas argument*

- 10 Kommissionen anser att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 genom att inte senast den 26 juni 2017 ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiv 2015/849, eller i vart fall genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.
- 11 Kommissionen har bland annat erinrat om att bestämmelserna i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls, och att medlemsstaterna inte kan åberopa interna situationer eller praktiska svårigheter som grund för att underlåta att införliva ett direktiv inom den frist som fastställts av unionslagstiftaren. Det ankommer följaktligen på varje medlemsstat att beakta de etapper som är nödvändiga för att anta den lagstiftning som föreskrivs i den nationella rättsordningen för att säkerställa att införlivandet av direktivet i fråga kan ske inom den föreskrivna fristen.
- 12 Vad gäller de nationella åtgärder som anmälts efter det att ansökan ingavs i oktober 2018, och som enligt Rumänien borde anses utgöra ett partiellt införlivande av direktiv 2015/849, har kommissionen för det första påpekat att denna medlemsstat inte har tillhandahållit någon jämförelsetabell som visar relevansen av de anmälda åtgärderna och som förklarar sambandet mellan bestämmelserna i detta direktiv och dessa åtgärder. Medlemsstaterna är skyldiga att översända ett sådant förklarande dokument.
- 13 Det följer vidare av domstolens praxis att om det, såsom i artikel 67 i direktiv 2015/849, uttryckligen föreskrivs att de bestämmelser som införlivar direktivet ska innehålla en hänvisning till direktivet eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att anta en positiv rättsakt för att införliva det aktuella direktivet (dom av den 11 juni 2015, kommissionen/Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, punkt 49 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall innehåller ingen av de 40 åtgärder som Rumänien anmälde i oktober 2018 någon hänvisning till direktiv 2015/849. För övrigt vidtogs 37 av dessa åtgärder redan innan direktivet antogs.
- 14 Slutligen kan det inte hävdas, såsom Rumänien har gjort, att införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 2005, s. 15) och av kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av person i politiskt utsatt ställning, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning (EUT L 214, 2006, s. 29) är tillräckligt för att säkerställa införlivande av direktiv 2015/849, eftersom det sistnämnda direktivet innehåller ett antal bestämmelser som tydligt skiljer sig från de som återfinns i de två förstnämnda direktiven. Eftersom de åtgärder som Rumänien anmälde i oktober 2018 inte införlivar direktiv 2015/849 utan direktiven 2005/60 och 2006/70, kan de inte beaktas inom ramen för förevarande förfarande. Rumäniens påståenden om partiellt införlivande av direktiv 2015/849 saknar således grund.
- 15 Rumänien anser att kommissionens talan delvis ska ogillas och har därvid gjort gällande att direktiv 2015/849 delvis har införlivats genom den nationella lagstiftning som var i kraft före utgången av den frist som avses i artikel 67 i direktivet. Denna medlemsstat har understrukit att den sedan det

administrativa förfarandet inleddes har ansträngt sig för att nå en lösning i förevarande mål och aktivt har fört en dialog med kommissionen vad gäller vidtagandet av nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktiv 2015/849, vilka slutligen trädde i kraft den 21 juli 2019.

- 16 Medlemsstaten har preciserat att den inom ramen för sitt samarbete med kommissionen i oktober 2018 underrättade denna institution om 40 nationella åtgärder som vidtagits för att införliva direktiv 2015/849 och som redan fanns i den nationella rättsordningen. Eftersom dessa 40 åtgärder har säkerställt ett fullständigt införlivande av direktiven 2005/60 och 2006/70, vilka till stor del har införlivats med direktiv 2015/849, ska de anses utgöra ett partiellt införlivande av sistnämnda direktiv. Det ankommer på domstolen att beakta dessa omständigheter samt de särskilda omständigheterna i målet och Rumäniens beteende.
- 17 Den omständigheten att de 40 aktuella åtgärderna anmäldes till kommissionen först efter det att talan hade väckts och inte under det administrativa förfarandet påverkar inte den omständigheten att denna institution kände till dessa åtgärder redan innan den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 67 i direktiv 2015/849 började löpa, eftersom dessa åtgärder hade anmälts som rättsakter för införlivande av direktiven 2005/60 och 2006/70. I den jämförelsetabell som bifogats svaromålet anges för övrigt på ett klart och kortfattat sätt de bestämmelser i direktiv 2015/849 som anses ha införlivats samt motsvarande bestämmelser i gällande nationell lagstiftning. Den omständigheten att dessa bestämmelser inte innehåller någon hänvisning till detta direktiv hindrar inte att de utgör införlivandeåtgärder, eftersom de gör det möjligt att uppnå de mål som eftersträvas med direktivet.
- 18 Eftersom föremålet för förevarande talan är att direktiv 2015/849 över huvud taget inte har införlivats med rumänsk rätt, borde kommissionens argument att de åtgärder som anges i jämförelsetabellen inte kan utgöra ett införlivande av direktiv 2015/849, med hänsyn till de ändringar som införts genom direktiv 2015/849, bli föremål för en annan talan.

### *Domstolens bedömning*

- 19 Enligt fast rättspraxis från domstolen 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 och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen (dom av den 30 januari 2002, kommissionen/Grekland, C-103/00, EU:C:2002:60, punkt 23, dom av den 18 oktober 2018, kommissionen/Rumänien, C-301/17, ej publicerad, EU:C:2018:846, punkt 42, och dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 23).
- 20 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att även om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta direktiv eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, är det under alla omständigheter nödvändigt att medlemsstaterna antar en positiv rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 1997, kommissionen/Tyskland, C-137/96, EU:C:1997:566, punkt 8, dom av den 18 december 1997, kommissionen/Spanien, C-360/95, EU:C:1997:624, punkt 13, och dom av den 11 juni 2015, kommissionen/Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, punkt 49).
- 21 I förevarande fall skickade kommissionen sitt motiverade yttrande till Rumänien den 8 december 2017, vilket innebar att den frist på två månader som fastställts i yttrandet löpte ut den 8 februari 2018. Det är sålunda med beaktande av den inhemska lagstiftning som var i kraft vid detta datum som det ska bedömas huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger eller inte (se, analogt, dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

- 22 I detta avseende har det för det första inte bestritts att de 40 nationella åtgärderna, vilka Rumänien hävdar säkerställer ett partiellt införlivande av direktiv 2015/849, anmäldes som åtgärder för att införliva detta direktiv efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017, det vill säga i oktober 2018.
- 23 För det andra är det i vart fall, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, utrett att dessa 40 åtgärder, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 67 i direktiv 2015/849, inte innehåller någon hänvisning till direktivet.
- 24 Av detta följer att åtgärderna i fråga inte kan anses utgöra en positiv införlivanderättsakt i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 20 i förevarande dom.
- 25 Domstolen finner således att Rumänien vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017, varken hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2015/849 eller lämnat underrättelse om dessa åtgärder till kommissionen.
- 26 Det finns således anledning att fastställa att Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849 genom att inte inom den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

### ***Överträdelse av artikel 260.3 FEUF***

#### *Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF*

##### *– Parternas argument*

- 27 Enligt kommissionen infördes artikel 260.3 FEUF genom Lissabonfördraget i syfte att förstärka den sanktionsanordning som tidigare införts genom Maastrichtfördraget. Med hänsyn till denna bestämmelses innovativa karaktär och behovet av att bevara insyn och rättssäkerhet, antog denna institution meddelandet ”Genomförande av artikel 260.3 FEUF” (EUT C 12, 2011, s. 1) (nedan kallat 2011 års meddelande).
- 28 Syftet med denna bestämmelse är att utgöra ett mer kraftfullt incitament för medlemsstaterna att införliva direktiven inom den tidsfrist som fastställts av unionslagstiftaren och att säkerställa tillämpningen av unionslagstiftningen.
- 29 Kommissionen anser att artikel 260.3 FEUF är tillämplig såväl vid total avsaknad av underrättelse om åtgärder för införlivande av ett direktiv som då underrättelse angående dessa åtgärder endast lämnats till viss del.
- 30 Denna institution anser dessutom att eftersom det i artikel 260.3 FEUF anges att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att underrätta om ”åtgärder för införlivande av ett direktiv”, är denna bestämmelse inte tillämplig enbart vid underlåtenhet att underrätta om nationella åtgärder för införlivande av ett direktiv, utan även när en medlemsstat inte har vidtagit sådana åtgärder. En rent formalistisk tolkning av denna bestämmelse, enligt vilken bestämmelsen endast syftar till att säkerställa en verkningsfull underrättelse av nationella åtgärder, säkerställer inte ett relevant införlivande av alla bestämmelser i direktivet i fråga och medför att skyldigheten att införliva direktiv med nationell rätt förlorar sin ändamålsenliga verkan.

- 31 I förevarande fall rör det sig just om att bestraffa underlåtenhet att anta och offentliggöra och följaktligen Rumäniens underlåtelse att underrätta kommissionen om samtliga rättsliga bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktiv 2015/849 med nationell rätt.
- 32 Som svar på Rumäniens argument för att bestrida att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall, har kommissionen bland annat gjort gällande att dess beslut att systematiskt begära att en ekonomisk sanktion ska påföras med tillämpning av denna bestämmelse inte kan förstås som en underlåtenhet från kommissionens sida att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I punkt 16 i 2011 års meddelande beaktade nämligen kommissionen uttryckligen den omständigheten att kommissionen enligt denna bestämmelse har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, motsvarande det utrymme för skönsmässig bedömning som ska gälla avseende beslutet att inleda eller inte inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 FEUF. Det politiska beslutet att i princip använda sig av det instrument som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF i alla mål om de åsidosättanden som avses i denna bestämmelse har antagits inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning. Även om kommissionen inte utesluter att särskilda fall kan uppkomma där en ansökan om sanktioner enligt nämnda bestämmelse förefaller olämplig, har den preciserat att så inte är fallet här.
- 33 Vad gäller Rumäniens argument att flertalet medlemsstater inte hade iakttagit fristen för införlivande av direktiv 2015/849, har kommissionen medgett att vid utgången av fristen för införlivande av direktivet, det vill säga den 26 juni 2017, hade endast åtta medlemsstater underrättat kommissionen om åtgärder för att fullständigt införliva detta direktiv. När förevarande talan väcktes, det vill säga den 27 augusti 2018, var Rumänien emellertid den enda medlemsstat som inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande av direktivet.
- 34 Rumänien har yrkat att kommissionens talan ska ogillas i den del den syftar till att påföra Rumänien ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF. Rumänien har härvid gjort gällande att eftersom rumänsk rätt, vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes, innehöll ett partiellt införlivande av direktiv 2015/849, medför detta i första hand att påföljdssystemet i denna bestämmelse inte är tillämpligt. I andra hand har denna medlemsstat gjort gällande att det är nödvändigt att anpassa de ekonomiska sanktioner som kommissionen har föreslagit till denna situation.
- 35 Rumänien har visserligen inte bestritt att talan om fördragsbrott som kommissionen väckt med stöd av artikel 258 FEUF är korrekt eller att förfarandet vid domstolen fullföljs. Rumänien anser emellertid att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom denna bestämmelse, som avser en skyndsamt tillämpning av en sanktionsordning avseende en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, ska tolkas restriktivt. Syftet med nämnda bestämmelse är nämligen att i ett tidigare skede vidta sanktionsåtgärder mot ett uppenbart åsidosättande av en skyldighet vars tillämpningsvillkor är obestriddligt, det vill säga underrättelse om åtgärder för införlivande av direktiv. Artikel 260.3 FEUF avser således uppenbara överträdelser mot bakgrund av vilka erhållandet av en dom från domstolen om fördragsbrott endast utgör en formell åtgärd. Tillämpningen av denna bestämmelse ska begränsas till de situationer som uttömmande beskrivs i bestämmelsen, nämligen åsidosättande av ”skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv”.
- 36 Rumänien anser att det vid tillämpningen av artikel 260.3 FEUF inte är lämpligt att begränsa kommissionens kontroll till att endast avse ett formellt konstaterande av att det lämnats ett meddelande om nationella åtgärder för införlivande av det aktuella direktivet. Det är uppenbart att kommissionen ska göra en helhetsbedömning av de nationella åtgärder som meddelats och kontrollera om dessa avser det område som omfattas av detta direktiv och den tidsfrist inom vilken de träder i kraft och om de är tillämpliga inom hela den berörda medlemsstatens territorium. När medlemsstaterna vidtar införlivandeåtgärder eller, som i förevarande fall, visar att det föreligger sådana åtgärder, även om de är partiella, kräver emellertid fastställandet av ett fördragsbrott i allmänhet ett kontradiktoriskt förfarande mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, vilket inte kan likställas med ett formellt förfarande.

- 37 Rumänien har hävdad att denna tolkning av artikel 260.3 FEUF är förenlig med de förarbeten som ledde fram till antagandet av denna bestämmelse och dessutom följer av en bokstavstolkning av bestämmelsen. Denna tolkning är dessutom den enda som gör det möjligt att iaktta såväl rättssäkerhetsprincipen som proportionalitetsprincipen, eftersom den innebär att det görs en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan de fall då införlivande- och notifieringsåtgärder helt saknas och å andra sidan de fall då införlivande- och notifieringsåtgärderna endast är partiella.
- 38 När det gäller de böter som yrkats har Rumänien påpekat att kommissionen inte har motiverat sitt beslut att begära att en sådan sanktion ska påföras i förevarande fall. Kommissionens praxis, som består i att automatiskt begära ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260.3 FEUF inom ramen för en talan om fastställelse av åsidosättande av skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv, är nämligen felaktig och strider mot de mål som eftersträvas med denna bestämmelse. Det framgår således av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att kommissionen ”om den anser det lämpligt, [får] ange det standardbelopp eller vite” som den berörda medlemsstaten ska betala, vilket innebär att ekonomiska sanktioner är ett alternativ som står kommissionen till buds och som kommissionen ska analysera i varje enskild situation. Det ankommer således på denna institution att bedöma samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i det aktuella fallet och att med hänsyn till dessa omständigheter motivera sitt beslut att begära att domstolen ska tillämpa ekonomiska sanktioner. Iakttagandet av denna skyldighet är desto viktigare eftersom det framgår av artikel 260.3 FEUF att domstolen endast kan ålägga sanktioner upp till det belopp som kommissionen har angett, vilket innebär att domstolen, om kommissionen inte har föreslagit ett sådant belopp, är förhindrad att besluta om en ekonomisk sanktion. Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av samtliga faktiska och rättsliga omständigheter i förevarande mål samt den omständigheten att kommissionen inte har motiverat sitt beslut att begära att ekonomiska sanktioner ska tillämpas, har Rumänien hävdad att det inte är möjligt att påföra sådana sanktioner i förevarande fall.
- 39 Rumänien har vidare hävdad att ett föreläggande att betala ett schablonbelopp utgör ett undantag som endast är tillämpligt när det framgår av det aktuella fördragsbrottets särdrag, av den berörda medlemsstatens agerande och av bedömningen av i vilken utsträckning allmänna och privata intressen har skadats att det inte är tillräckligt att förelägga ett löpande vite med hänsyn till syftet att fördragsbrottet snarast upphör och att säkerställa att medlemsstaten inte kommer att fortsätta att agera på ett sådant sätt. Domstolen har för övrigt redan slagit fast att ett föreläggande att betala ett schablonbelopp, mot bakgrund av ordalydelsen i artikel 260.3 FEUF och dess syfte, inte får ha den automatiska karaktär som kommissionen har föreslagit. I förevarande fall har kommissionen för det första medgett att Rumänien under förfarandet vid domstolen har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av direktiv 2015/849. Till och med före ikraftträdandet den 21 juli 2019 av Legea nr. 129/2019 pentru prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (lag nr 129/2019 om förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism och om bekämpande av sådan verksamhet och om ändring och komplettering av vissa lagstiftningsakter), av den 11 juli 2019 (*Monitorul Oficial al României*, avdelning I, nr 589 av den 18 juli 2019), hade bestämmelserna i direktiv 2015/849 rörande verkningarna för privata och offentliga aktörer införlivats genom gällande nationella lagstiftningsakter. För vissa av de skyldigheter som föreskrivs i detta direktiv har dessutom fristen för införlivande ännu inte löpt ut. Slutligen ligger Rumänien på genomsnittet bland medlemsstaterna vad gäller antalet fall av talan om fastställelse av en underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att lämna meddelande om åtgärder för införlivande av direktiv och har ännu aldrig av domstolen dömts för underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen. Den genomsnittliga tidsåtgången för de administrativa förfaranden som omfattar Rumänien är dessutom den kortaste bland samtliga medlemsstater och i förevarande fall har det gått mindre än ett år från det att det administrativa förfarandet inleddes till dess att talan väcktes vid domstolen. Kommissionens yrkande att ett schablonbelopp ska betalas är således inte bara omotiverat utan också oproportionerligt med hänsyn till de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet och det grundläggande syftet med denna typ av ekonomiska sanktioner.



- 40 Konungariket Belgien, Republiken Estland och Republiken Frankrike har i huvudsak gjort gällande att artikel 260.3 FEUF endast är tillämplig när en medlemsstat har varit helt passiv när det gäller införlivandet av ett direktiv med nationell rätt och således har underlåtit att inom den föreskrivna fristen vidta åtgärder för att införliva direktivet och underrätta kommissionen om dessa åtgärder. Däremot omfattar tillämpningsområdet för denna bestämmelse aldrig det fall då en medlemsstat har underrättat kommissionen om införlivandeåtgärder, utan där kommissionen har kritiserat medlemsstaten för ett felaktigt införlivande eller ett partiellt införlivande av direktivet i fråga.
- 41 Dessa medlemsstater har i detta avseende bland annat anfört att den tolkning av artikel 260.3 FEUF som de förespråkar följer av bestämmelsens ordalydelse, tillkomsthistoria och syfte, eftersom den endast är tillämplig i de mest allvarliga och uppenbara fallen av åsidosättande av skyldigheten att vidta åtgärder för införlivande av ett direktiv och att underrätta kommissionen om dessa åtgärder. Denna tolkning stöds dessutom av den interna systematiken i artikel 260 FEUF och är den enda som inte försätter medlemsstaterna i en extremt svår situation, eftersom medlemsstaterna, om man följer det synsätt som kommissionen förespråkar, aldrig skulle kunna vara säkra på att kommissionen inte avser att ålägga dem en ekonomisk sanktion.
- 42 Härtill kommer att denna tolkning gör det möjligt att säkerställa att tillämpningsområdet för artikel 258 FEUF iakttas fullt ut och att den är den enda som är förenlig med rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Denna tolkning får nämligen till följd att kommissionen, för det fall en medlemsstat under förfarandet vid domstolen har införlivat ett direktiv och underrättat kommissionen om samtliga införlivandeåtgärder, bör avstå från att begära att denna medlemsstat ska föreläggas att betala vite eller ett schablonbelopp. Dessutom innebär den endast en marginell risk för att medlemsstaterna försöker undvika tillämpningen av artikel 260.3 FEUF genom att underrätta om införlivandeåtgärder som inte överensstämmer med verkligheten.
- 43 Samtliga intervenerande medlemsstater som nämns i punkt 40 i förevarande dom samt Republiken Polen anser dessutom att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom kommissionen inte har lämnat en utförlig motivering till sitt beslut att begära ekonomiska sanktioner. Ett sådant beslut måste nämligen vara särskilt motiverat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall, eftersom ett föreläggande att betala ett schablonbelopp enligt domstolens praxis inte kan ske automatiskt. Kommissionen kan inte begränsa sig till att principiellt använda sig av det instrument som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF utan att åsidosätta denna bestämmelse. En utförlig analys av omständigheterna i varje enskilt fall från kommissionens sida är dessutom nödvändig för att fastställa arten av den ekonomiska sanktion som den berörda medlemsstaten ska åläggas för att få den berörda medlemsstaten att upphöra med fördragsbrottet i fråga och för att fastställa ett belopp som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, såsom krävs enligt domstolens praxis. Det är för övrigt inte nödvändigt att kombinera betalningen av ett schablonbelopp med ett löpande vite. I vart fall kan kommissionens tillvägagångssätt leda till diskriminering mellan medlemsstaterna.

– *Domstolens bedömning*

- 44 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att om kommissionen väcker talan enligt artikel 258 FEUF därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som har antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite som denna medlemsstat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att 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. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.

- 45 När det gäller räckvidden av artikel 260.3 FEUF har domstolen slagit fast att denna bestämmelse ska tolkas så, att bestämmelsen måste dels göra det möjligt att garantera de befogenheter som kommissionen har i syfte att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten och skydda rätten till försvar samt den processuella ställning som medlemsstaterna har enligt artikel 258 FEUF jämförd med artikel 260.2 FEUF, dels göra det möjligt för domstolen att utöva sin dömande verksamhet bestående i att inom ramen för ett enda förfarande kunna bedöma huruvida den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter avseende underrättelse om införlivandeåtgärder rörande direktivet i fråga och, i förekommande fall, bedöma hur allvarligt det fastställda fördragsbrottet är och fastställa den ekonomiska sanktion som den anser mest lämplig med hänsyn till omständigheterna i fallet (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF - Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 58).
- 46 Domstolen har i detta sammanhang tolkat uttrycket ”skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande” i artikel 260.3 FEUF på så sätt att det avser medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om åtgärder för införlivande av ett direktiv. För att uppfylla kravet på rättssäkerhet och säkerställa införlivandet av samtliga bestämmelser i detta direktiv inom hela det berörda territoriet, är medlemsstaterna skyldiga att för varje bestämmelse i direktivet ange den eller de nationella bestämmelser som säkerställer införlivandet av direktivet. När denna underrättelse har skett, i förekommande fall med hjälp av en jämförelsetabell, ankommer det på kommissionen, för att begära att den berörda medlemsstaten ska påföras en ekonomisk påföljd enligt artikel 260.3 FEUF, att fastställa att det är uppenbart att vissa införlivandeåtgärder inte har vidtagits eller inte omfattar hela den berörda medlemsstatens territorium. Det ankommer därvidlag inte på domstolen att i det domstolsförfarande som inletts enligt artikel 260.3 FEUF undersöka om de nationella åtgärder som kommissionen underrättats om säkerställer ett korrekt införlivande av bestämmelserna i det aktuella direktivet (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF - Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 59).
- 47 Eftersom det, såsom framgår av punkterna 25 och 26 ovan, är utrett att Rumänien, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017, inte hade underrättat kommissionen om någon åtgärd för införlivande av direktiv 2015/849 i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF, omfattas det fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.
- 48 När det gäller frågan huruvida kommissionen, såsom Rumänien och de medlemsstater som intervenerat till stöd för Rumänien har gjort gällande, från fall till fall ska motivera sitt beslut att begära en ekonomisk sanktion enligt artikel 260.3 FEUF, eller om denna institution kan göra detta utan motivering, i samtliga fall som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse, ska det erinras om att kommissionen, i egenskap av fördragens väktare enligt artikel 17.1 andra meningen FEU, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av ett sådant beslut.
- 49 Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF kan nämligen inte ses isolerat, utan måste vara kopplad till inledandet av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF. Eftersom yrkandet om påförande av en sanktionsavgift enligt artikel 260.3 FEUF endast utgör en accessorisk del av fördragsbrottsförfarandet, vars effektivitet den ska säkerställa, och kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på lämpligheten av att inleda ett sådant förfarande över vilket domstolen inte kan utöva sin prövningsrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 1989, Star Fruit/kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, punkt 11, dom av den 6 juli 2000, kommissionen/Belgien, C-236/99, EU:C:2000:374, punkt 28, och dom av den 26 juni 2001, kommissionen/Portugal, C-70/99, EU:C:2001:355, punkt 17), kan villkoren för att tillämpa denna bestämmelse inte vara mer restriktiva än de villkor som gäller för genomförandet av artikel 258 FEUF.

- 50 Det ska dessutom påpekas att det enligt artikel 260.3 FEUF endast är domstolen som är behörig att påföra en medlemsstat en ekonomisk sanktion. När domstolen antar ett sådant beslut efter ett kontradiktoriskt förfarande ska den motivera sitt beslut. Den omständigheten att kommissionen inte har motiverat sitt val att begära att domstolen ska tillämpa artikel 260.3 FEUF påverkar således inte den aktuella medlemsstatens processrättsliga skydd.
- 51 Det ska tilläggas att den omständigheten att kommissionen inte är skyldig att från fall till fall motivera sitt beslut att begära en ekonomisk sanktion enligt artikel 260.3 FEUF inte befriar denna institution från skyldigheten att motivera arten av och storleken på den begärda ekonomiska sanktionen, med beaktande av de riktlinjer som den har antagit, såsom riktlinjerna i kommissionens meddelanden, vilka, även om de inte är bindande för domstolen, bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige, C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 52 Detta krav på motivering av den ekonomiska påföljdens art och storlek är desto viktigare mot bakgrund av att det i artikel 260.3 FEUF, till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF, föreskrivs att domstolen, inom ramen för ett förfarande som inlemts med tillämpning av denna bestämmelse, endast har ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom kommissionens förslag, för det fall domstolen fastställer en överträdelse, ska vara bindande för domstolen i fråga om vilken typ av ekonomisk sanktion den kan påföra och det högsta belopp som den kan fastställa.
- 53 Upphovsmännen till artikel 260.3 FEUF har nämligen inte bara föreskrivit att det ankommer på kommissionen att ange "det standardbelopp eller vite" som den berörda medlemsstaten ska betala, utan har även preciserat att domstolen endast kan påföra en ekonomisk sanktion "som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett". Upphovsmännen till artikeln har således inrättat ett direkt samband mellan den påföljd som kommissionen kräver och den som domstolen kan besluta om med tillämpning av denna bestämmelse.
- 54 Argumentet att föreläggande av ett schablonbelopp, i enlighet med domstolens rättspraxis (se, bland annat, dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike, C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 63), inte får ske automatiskt kan inte heller ha någon inverkan på kommissionens befogenhet att inleda ett förfarande enligt artikel 260.3 FEUF i samtliga fall där den anser att ett fördragsbrott omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Denna rättspraxis avser nämligen bedömningen av huruvida en talan från kommissionen som syftar till att domstolen ska fastställa en ekonomisk sanktion är välgrundad och inte huruvida det är lämpligt att väcka en sådan talan.
- 55 Vad gäller Rumäniens argument avseende Rumäniens situation i förhållande till övriga medlemsstater när det gäller införlivandet av direktiv 2015/849, den genomsnittliga tidsåtgången för de administrativa förfaranden som rör Rumänien och tidsåtgången för det administrativa förfarandet i förevarande fall, ska det påpekas att detta argument inte hänför sig till tillämpligheten av artikel 260.3 FEUF på ett sådant fördragsbrott som det nu aktuella, utan avser frågan huruvida talan om betalning av ett schablonbelopp i förevarande fall är välgrundad, vilket är en prövning som kommer att göras i ett senare skede. För det andra kan de överväganden som föranledde kommissionen att inleda förevarande förfarande mot Rumänien, och att göra det vid den tidpunkt som den valde, under alla omständigheter inte påverka tillämpligheten av artikel 260.3 FEUF eller möjligheten att ta upp den talan som väckts med stöd av denna bestämmelse till prövning.
- 56 Artikel 260.3 FEUF är således tillämplig i en sådan situation som den som är aktuell i förevarande mål.

## *Föreläggande att betala ett schablonbelopp*

### *– Parternas argument*

- 57 Vad gäller storleken på den sanktionsavgift som ska påföras anser kommissionen, i enlighet med den ståndpunkt som återges i punkt 23 i 2011 års meddelande, att eftersom ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv inte är mindre allvarligt än ett fördragsbrott som kan bli föremål för de sanktioner som anges i artikel 260.2 FEUF, ska metoderna för beräkning av de sanktioner som avses i artikel 260.3 FEUF vara desamma som de som tillämpas inom ramen för det förfarande som anges i punkt 2 i denna artikel.
- 58 I förevarande fall har kommissionen yrkat att ett schablonbelopp ska föreläggas med ett belopp som beräknas enligt riktlinjerna i kommissionens meddelande av den 13 december 2005, med rubriken ”Tillämpning av artikel [260 FEUF]” (SEC (2005) 1658), i dess lydelse enligt meddelandet av den 13 december 2017, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden” (C(2017) 8720), och vars lägsta schablonbelopp för Rumänien uppgår till 1 887 000 euro. Detta lägsta schablonbelopp är emellertid inte tillämpligt i förevarande fall, eftersom det är lägre än det belopp som följer av beräkningen av schablonbeloppet i enlighet med dessa meddelanden. För att fastställa det dagliga belopp som ligger till grund för denna beräkning ska det enhetliga basbeloppet, det vill säga 230 euro, multipliceras med koefficienten för svårhetsgrad, som i förevarande fall är 8 på en skala från 1 till 20, och med faktorn ”n”, som är 3,27 för Rumänien. Det dagliga beloppet uppgår således till 6 016,80 euro per dag och ska multipliceras med det antal dagar som förflutit mellan den 27 juni 2017, det vill säga dagen efter den dag för införlivande som föreskrivs i direktiv 2015/849, och den 20 juli 2019, dagen före den dag då direktivet fullständigt införlivades, det vill säga 754 dagar. Det schablonbelopp som ska utdömas uppgår således till 4 536 667,20 euro.
- 59 Kommissionen har dessutom bestritt att ett föreläggande att betala ett schablonbelopp utgör ett undantag och endast kan göras gällande i undantagsfall. Ett försenat införlivande av direktiv skulle nämligen inte bara undergräva skyddet för de allmänna intressen som eftersträvas med unionslagstiftningen, vilken inte kan tolerera någon försening, utan även och framför allt skyddet för de europeiska medborgare som åtnjuter subjektiva rättigheter enligt denna lagstiftning. Dessutom skulle unionsrättens trovärdighet i sin helhet hotas om det skulle ta många år innan lagstiftningsakter skulle få fulla rättsverkningar i medlemsstaterna. Försenade införlivanden av direktiv utgör följaktligen särskilda omständigheter som är tillräckligt allvarliga för att det ska vara motiverat att förelägga ett schablonbelopp.
- 60 Rumänien har bestritt kommissionens tillvägagångssätt som består i att beräkna storleken på de sanktioner som ska påföras med tillämpning av artikel 260.3 FEUF på grundval av samma kriterier och regler som de som tillämpas vid tillämpningen av artikel 260.2 FEUF. Ett sådant tillvägagångssätt är nämligen felaktigt och oproportionerligt med hänsyn till de olika egenskaperna hos denna typ av fördragsbrott och den talan som kommissionen väckt med stöd av någon av dessa bestämmelser.
- 61 I förevarande fall är den koefficient för svårhetsgrad som kommissionen har fastställt alltför hög, eftersom det inte rör sig om ett fördragsbrott i en första dom i vilken fördragsbrott fastställs, det inte rör sig om en underlåtenhet att införliva direktiv 2015/849 med nationell rätt och Rumänien har samarbetat under hela förfarandet. När det gäller koefficienten för varaktighet anser Rumänien att det är olämpligt att tillämpa en sådan koefficient, eftersom begreppet ”överträdelsens varaktighet” i grunden är beroende av den dag då domstolen konstaterade överträdelsen i fråga. Enligt artikel 260.3 FEUF är detta datum just det datum då domstolens dom meddelas i enlighet med artikel 258 FEUF. Om domstolen inte skulle följa detta synsätt anser Rumänien att det datum som fastställts i det motiverade yttrandet ska utgöra referensdatum för att fastställa överträdelsens varaktighet, i enlighet med domstolens praxis vid fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF.

- 62 Med hänsyn till de särdrag som kännetecknar den talan som kommissionen väckt med stöd av artikel 258 FEUF jämförd med artikel 260.3 FEUF, anser Rumänien att det är lämpligare att fastställa ett minimibelopp och ett högsta schablonbelopp som varierar beroende på hur allvarlig den aktuella medlemsstatens överträdelse är. För att fastställa dessa belopp måste samtliga relevanta omständigheter beaktas. För det första bör det fastställas ett lägsta schablonbelopp som är mycket lägre än kommissionens aktuella förslag och som skulle vara tillämpligt vid en konstruktiv och samarbetsinriktad attityd hos medlemsstaten i fråga och vid en mindre allvarlig överträdelse. För det andra bör det högsta schablonbeloppet återspegla en motsatt attityd från den berörda medlemsstatens sida och en allvarligare överträdelse. I förevarande fall är det lägsta schablonbelopp på 1 887 000 euro som kommissionen föreslagit oproportionerligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet, Rumäniens attityd och beteende samt det nya lägsta schablonbeloppet på 1 651 000 som föreslogs i kommissionens meddelande av den 13 september 2019, med rubriken ”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). För det fall domstolen förelägger ett schablonbelopp, bör detta belopp minskas avsevärt och dessutom återspegla den omständigheten att direktiv 2015/849, trots att lag nr 129/2019 av den 11 juli 2019 trädde i kraft först den 21 juli 2019, redan delvis hade införlivats innan fristen för införlivande av direktivet hade löpt ut. Även om domstolen skulle välja att följa det synsätt som kommissionen förespråkar, bör schablonbeloppet minskas enbart med hänsyn till det antal dagar som har förflutit mellan den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 8 februari 2018, och, i förekommande fall, datumet för avhjälpandet av överträdelsen i fråga eller den dag då förevarande dom meddelas.
- 63 De medlemsstater som intervenerat till stöd för Rumänien har bland annat gjort gällande att storleken på de ekonomiska sanktioner som åläggs med tillämpning av artikel 260.3 FEUF ska fastställas till en lägre nivå än de påföljder som åläggs med tillämpning av punkt 2 i denna artikel, eftersom det rör sig om en mindre allvarlig överträdelse än att inte följa en första dom från domstolen i vilken fördragsbrott fastställs. Under alla omständigheter bör det schablonbelopp som kommissionen har föreslagit, med hänsyn till samtliga omständigheter i förevarande fall, sänkas.

– *Domstolens bedömning*

- 64 Vad för det första gäller argumentet att det skulle vara oproportionerligt att förelägga ett schablonbelopp, eftersom Rumänien under förfarandets gång har upphört med det aktuella fördragsbrottet, erinrar domstolen om att en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv, oavsett om det är fråga om en fullständig eller partiell underlåtenhet att lämna upplysningar eller genom att inte lämna tillräckligt klara och precisa upplysningar, i sig kan motivera inledandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 258 FEUF om fastställande av detta fördragsbrott (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 51). Vidare är syftet med införandet av den mekanism som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inte bara att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, kan ha en tendens att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska påföljder med anledning av underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att underrätta om en nationell åtgärd för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet. Före införandet av denna mekanism kunde medlemsstater som inte inom fristerna följt en tidigare dom från domstolen och inte uppfyllt skyldigheten att införliva ett direktiv åläggas ekonomiska påföljder först flera år efter den sistnämnda domen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 52).
- 65 Domstolen konstaterar att upphovsmännen till artikel 260.3 FEUF, för att uppnå det mål som eftersträvas med denna bestämmelse, har föreskrivit två typer av ekonomiska påföljder, nämligen schablonbelopp och vite.

- 66 Det framgår av domstolens praxis att svaret på frågan om vilken av dessa två åtgärder som ska tillämpas beror på hur lämplig var och en av dem är för att uppnå det eftersträvade syftet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. 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. Ett föreläggande att betala ett engångsbelopp grundar sig snarare på bedömningen av de konsekvenser den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter har för privata och offentliga intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 81).
- 67 Under dessa omständigheter kan ett yrkande om att ett schablonbelopp ska påföras, såsom i förevarande fall, inte avvisas som oproportionerligt enbart av det skälet att det avser ett fördragsbrott som, även om det har pågått länge, har upphört vid domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.
- 68 Vad för det andra gäller lämpligheten av att ålägga en ekonomisk sanktion i förevarande fall, ska det erinras om att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 78).
- 69 Även om Rumänien i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och ansträngt sig för att under förfarandets gång få det påtalade fördragsbrottet att upphöra, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga den totala avsaknaden av underrättelse till kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktiv 2015/849 vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet och till och med den dag då förevarande talan väcktes – en indikation på att ett effektivt förebyggande av en framtida upprepning av liknande överträdelser av unionsrätten kräver vidtagande av en avskräckande åtgärd såsom påförande av ett schablonbelopp (se, för ett liknande resonemang, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 11 december 2012, kommissionen/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 142, och dom av den 4 december 2014, kommissionen/Sverige, C-243/13, ej publicerad, EU:C:2014:2413, punkt 63).
- 70 Denna slutsats påverkas inte av den argumentation som återgetts i punkt 55 ovan. Såsom det har erinrats om i detta avseende ankommer det nämligen bland annat på kommissionen att bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot en medlemsstat och att välja vid vilken tidpunkt den ska väcka talan om fördragsbrott mot denna medlemsstat. Vidare innebär syftet med det administrativa förfarandet, nämligen att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten och att göra invändningar mot kommissionens anmärkningar (dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (Registreringsavgift), C-552/15, EU:C:2017:698, punkt 28 och där angiven rättspraxis), att kommissionen måste ge medlemsstaterna en rimlig tidsfrist för att besvara den formella underrättelsen och för att rätta sig efter ett motiverat yttrande eller, i förekommande fall, förbereda sitt försvar. Vid bedömningen av om fristen är rimlig ska hänsyn tas till alla omständigheter som kännetecknar situationen i det enskilda fallet. Mycket korta frister kan således vara berättigade i särskilda situationer, speciellt när det brådskar att avhjälpa ett fördragsbrott eller när den berörda medlemsstaten har full kännedom om kommissionens ståndpunkt redan en tid före förfarandets början (dom av den 13 december 2001, kommissionen/Frankrike, C-1/00, EU:C:2001:687, punkt 65).

- 71 Det kan emellertid konstateras att det i förevarande fall inte har gjorts gällande att de svarsfrister som fastställdes i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet var särskilt korta eller oskäligen. Det framgår vidare av de ostridiga omständigheterna i punkterna 4 och 5 ovan att Rumänien ska anses ha haft full kännedom, åtminstone från och med den 27 juni 2017, om att Rumänien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849.
- 72 Vad för det tredje gäller beräkningen av det schablonbelopp som ska föreläggas i förevarande fall, ska det erinras om att det ankommer på domstolen att vid utövandet av sitt utrymme för skönmässig bedömning, såsom det begränsats av kommissionens förslag, fastställa det schablonbelopp som en medlemsstat kan förpliktas att betala enligt artikel 260.3 FEUF så att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Bland i detta avseende relevanta faktorer ingår den fastställda överträdelsens svårhetsgrad, den tid som överträdelsen pågått samt medlemsstatens betalningsförmåga (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 73 Vad gäller överträdelsens svårhetsgrad erinrar domstolen om 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 ska anses vara allvarlig (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 85). Till detta kommer att direktiv 2015/849 är ett viktigt instrument för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens finansiella system mot hot som härrör från penningtvätt och finansiering av terrorism. Avsaknad av eller otillräcklig tillgång till ett sådant skydd i unionens finansiella system ska anses vara särskilt allvarligt med hänsyn till de konsekvenser det får för allmänna och enskilda intressen i unionen.
- 74 Rumänien har visserligen under förfarandets gång upphört med det påstådda fördragsbrottet, men fördragsbrottet förelåg vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017, det vill säga den 8 februari 2018, vilket innebär att unionsrättens effektivitet inte har säkerställts vid varje tidpunkt.
- 75 Fördragsbrottets svårhetsgrad förstärks dessutom av den omständigheten att Rumänien vid denna tidpunkt ännu inte hade vidtagit någon som helst åtgärd för att införliva direktiv 2015/849.
- 76 Rumäniens argument för att förklara dröjsmålet med att införliva direktiv 2015/849, nämligen komplexiteten i bestämmelserna i detta direktiv, den omfattande lagstiftningsprocessen som ledde fram till antagandet av direktivet och viljan att säkerställa ett korrekt införlivande av nämnda direktiv, kan inte påverka den aktuella överträdelsens svårhetsgrad, eftersom det följer av fast rättspraxis att förfaranden och förhållanden i en medlemsstats interna rättsordning inte kan motivera att de skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsdirektiven inte iakttas eller att dessa bestämmelser införlivas för sent eller ofullständigt. På samma sätt saknar det betydelse att en medlemsstats fördragsbrott beror på tekniska svårigheter som medlemsstaten har ställt inför (se, bland annat, dom av den 7 maj 2002, kommissionen/Nederländerna, C-364/00, EU:C:2002:282, punkt 10 och där angiven rättspraxis).
- 77 När det gäller överträdelsens varaktighet ska det erinras om att denna i princip ska bedömas vid den tidpunkt då domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och inte med utgångspunkt i den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 87). Denna bedömning av de faktiska omständigheterna ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutades.

- 78 I förevarande fall är det utrett att fördragsbrottet i fråga upphörde den 21 juli 2019, det vill säga innan förfarandet avslutades.
- 79 När det gäller början av den period som ska beaktas vid fastställandet av det schablonbelopp som ska påföras med tillämpning av artikel 260.3 FEUF, ska det preciseras att till skillnad från vad domstolen slog fast i punkt 88 i dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät), (C-543/17, EU:C:2019:573), avseende fastställande av ett dagligt vite, är det datum som ska beaktas vid bedömningen av det aktuella fördragsbrottets varaktighet för påförande av ett schablonbelopp med tillämpning av artikel 260.3 FEUF inte datumet för utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, utan den dag då den frist för införlivande som föreskrivs i det aktuella direktivet löper ut.
- 80 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 74 i sitt förslag till avgörande syftar denna bestämmelse nämligen till att förmå medlemsstaterna att införliva direktiven inom de tidsfrister som fastställts av unionslagstiftaren och att säkerställa att unionslagstiftningen ges full verkan. Även om den utlösande faktorn för inledandet av det förfarande som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF är att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt en dom i vilken fördragsbrott fastställts, är den omständighet som ligger till grund för det förfarande som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att anta och underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv senast den dag som anges i direktivet.
- 81 Varje annan lösning skulle för övrigt äventyra den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna i direktiv i vilka det fastställs vid vilken tidpunkt åtgärderna för införlivande av dessa ska träda i kraft. Enligt domstolens fasta praxis förutsätter nämligen utfärdandet av en formell underrättelse med tillämpning av artikel 258 första stycket FEUF att kommissionen med giltig verkan kan göra gällande att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet som åligger den (dom av den 5 december 2019, kommissionen/Spanien (Avfallsplaner), C-642/18, EU:C:2019:1051, punkt 17 och där angiven rättspraxis). De medlemsstater som inte har införlivat ett direktiv vid den tidpunkt som fastställts för införlivandet erhåller därför i vart fall en ytterligare frist för införlivandet, vars längd dessutom varierar beroende på hur skyndsamt kommissionen inleder det administrativa förfarandet. Längden på denna frist kan dock inte beaktas vid bedömningen av fördragsbrottets varaktighet. Det är utrett att det datum från vilket ett direktivs fulla verkan ska säkerställas är det datum för införlivande som fastställs i själva direktivet och inte den dag då den frist som har angetts i det motiverade yttrandet löper ut.
- 82 I motsats till vad Rumänien har gjort gällande kan detta synsätt inte påverka den ändamålsenliga verkan av det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 258 första stycket FEUF. I en sådan situation som den som är i fråga i detta mål kan den ifrågavarande medlemsstaten nämligen inte med framgång göra gällande att den inte kände till att den, från den dag för införlivande som fastställts i direktivet i fråga, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt detta direktiv. Det skydd för den berörda medlemsstatens rätt till försvar som säkerställs genom det administrativa förfarandet får inte heller leda till att denna medlemsstat skyddas mot alla ekonomiska konsekvenser som följer av detta fördragsbrott med avseende på den period som föregick den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.
- 83 För att säkerställa unionsrättens fulla verkan ska det datum för införlivande som föreskrivs i själva direktivet beaktas vid bedömningen av överträdelsens varaktighet i syfte att fastställa det schablonbelopp som ska föreläggas med tillämpning av artikel 260.3 FEUF.
- 84 I förevarande fall är det ostridigt att Rumänien, vid dagen för införlivande enligt artikel 67 i direktiv 2015/849, det vill säga den 26 juni 2017, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva detta direktiv och följaktligen inte hade underrättat kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet. Av detta följer att fördragsbrottet i fråga, som upphörde först den 21 juli 2019, pågick i drygt två år.



- 85 Vad gäller den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det av domstolens praxis att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) fram till den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (se, analogt med artikel 260.2 FEUF, dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Vindkraftparken i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 124 och där angiven rättspraxis).
- 86 Med beaktande av samtliga omständigheter i förevarande mål och med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, enligt vilket det schablonbelopp som domstolen fastställer inte får överstiga det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs ett schablonbelopp på 3 000 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av liknande överträdelser som den som skett av artikel 67 i direktiv 2015/849 och som påverkar unionsrättens fulla verkan.
- 87 Följaktligen ska Rumänien föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 3 000 000 euro.

### **Rättegångskostnader**

- 88 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Rumänien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Rumänien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 89 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike och Republiken Polen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Rumänien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67 i 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, genom att inte senast vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 8 december 2017 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och följaktligen genom att inte överlämna dessa bestämmelser till Europeiska kommissionen.**
- 2) Rumänien ska till Europeiska kommissionen betala ett schablonbelopp på 3 000 000 euro.**
- 3) Rumänien ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter