



## 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 har inte lämnats – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande att betala ett schablonbelopp”

I mål C-550/18,

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

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

sökande,

mot

**Irland**, företrädd av G. Hodge, M. Browne och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av G. Gilmore, BL, och P. McGarry, SC,

svarande,

med stöd av

**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,

intervenienter,

meddelar

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. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (referent), A. Kumin, N. Jääskinen och N. Wahl,

generaladvokat: E. Tanchev,

\* Rättegångsspråk: engelska.

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 Irland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 67.1 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 Irland att med stöd av artikel 260.3 FEUF betala ett löpande vite på 17 190,60 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 Irland att, i enlighet med artikel 260.3 FEUF, betala ett schablonbelopp på 4 701,20 euro multiplicerat med det antal dagar som överträdelsen fortgår, under förutsättning att minimibeloppet på 1 685 000 euro överskrids, och
  - förplikta Irland 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.”

4 Direktiv 2015/849 ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2015/849 samt direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (EUT L 156, 2018, s. 43). Direktiv 2018/843 trädde i kraft den 9 juli 2018.

5 I artikel 1 led 42 i det direktivet föreskrivs följande:

”Direktiv (EU) 2015/849 ska ändras på följande sätt:

...

42) Artikel 67.1 ska ersättas 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.

Kommissionen ska säkerställa den sammankoppling av register som avses i artiklarna 30 och 31 i samarbete med medlemsstaterna senast den 10 mars 2021.

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.”

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

6 Den 23 februari 2017 anmälde Irland, som ett införlivande av direktiv 2015/849, European Union (Anti-Money Laundering): Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 (2016 års EU-förordning (bekämpning av penningtvätt: faktisk äganderätt till bolag)). Eftersom denna åtgärd enligt kommissionen endast utgjorde ett införlivande av artikel 30.1 första stycket i direktiv 2015/849 och Irland inte hade underrättat kommissionen om att andra åtgärder hade vidtagits för att följa detta direktiv, sände kommissionen den 19 juli 2017 en formell underrättelse till denna medlemsstat.

7 Irlands svar av den 13 september 2017 visade att införlivandeåtgärderna vid denna tidpunkt endast var under utarbetande. Det har emellertid inte lagts fram något utkast till lagstiftning om de planerade föreskrifterna om trustar och kollektiva strukturer för förvaltning av tillgångarna.

8 Kommissionen ansåg att införlivandet av direktiv 2015/849 fortfarande var ofullständigt och sände därför den 8 mars 2018 ett motiverat yttrande till Irland och uppmanade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa direktivet.

- 9 Irland besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 4 maj 2018 och informerade kommissionen om att ett utkast till rättsakt, genom vilket direktiv 2015/849 skulle införlivas med den nationella lagstiftningen, hade utarbetats och att de irländska myndigheterna gav mycket stor prioritet åt antagandet av den rättsakten. Den parlamentariska debatten om det förslag till text som redan offentliggjorts och överlämnats till kommissionen skulle således inledas i maj 2018.
- 10 Eftersom kommissionen ansåg att Irland varken hade vidtagit nationella åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849 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.
- 11 Vid förhandlingen den 10 december 2019 informerade kommissionen domstolen om att den delvis återkallade sin talan, eftersom den inte längre yrkade att ett dagligt vite skulle föreläggas med anledning av att denna begäran inte längre hade något föremål till följd av att direktiv 2015/849 fullständigt hade införlivats med irländsk rätt. Kommissionen preciserade samtidigt att det schablonbelopp som den yrkade betalning av uppgick till 2 766 992 euro och omfattade perioden från den 27 juni 2017 till den 2 december 2019.
- 12 Genom beslut av domstolens ordförande av den 12 respektive den 11 februari 2019 tilläts Republiken Estland och Republiken Frankrike att intervensera till stöd för Irland.

## Prövning av talan

### *Åsidosättande av artikel 258 FEUF*

#### *Parternas argument*

- 13 Kommissionen anser att Irland 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.
- 14 Vid den tidpunkt då förevarande talan väcktes hade nämligen kommissionen, utöver uppgifterna om de åtgärder som vidtagits för att införliva artikel 30.1 första stycket i direktiv 2015/849, inte erhållit några ytterligare uppgifter från Irland som gör det möjligt att anse att direktivet hade införlivats med irländsk rätt.
- 15 Vad gäller de påstådda nationella åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849 som Irland har underrättat kommissionen om före ingivandet av sitt svaromål, har kommissionen medgett att Irland genom meddelandet av den 29 november 2018 om flera åtgärder för införlivande av detta direktiv i stor utsträckning har införlivat direktivet. Vid tidpunkten för ingivandet av repliken fanns det emellertid brister vad gäller artikel 30.1 andra stycket, 30.2 och 30.7, artikel 31.1–31.3 och 31.7, artikel 47.2 och 47.3, artikel 48.5–48.9, artikel 61.3 och artikel 62.2 i direktivet.
- 16 Kommissionen har vidare tillbakavisat påståendet att direktiv 2015/849 endast utgör en uppdatering, åtföljd av ändringar, 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), som redan införlivats med irländsk rätt. Direktiv 2015/849 utgör en betydande utveckling av unionsbestämmelserna om bekämpning av penningtvätt i förhållande till bestämmelserna i direktiv 2005/60, bland annat eftersom direktiv 2015/849 utvidgar tillämpningsområdet för bestämmelserna om bekämpning av penningtvätt genom att i flera avseenden utvidga begreppet ”beskattningsbara enheter” som omfattas av dessa bestämmelser. I direktivet

föreskrivs uttryckligen att skattebrott ska upptas i förteckningen över huvudbrott i fråga om penningtvätt och att definitionen av personer som är politiskt utsatta ska utvidgas till att även omfatta landets egna medborgare. Detta direktiv har sin grund i en ändring av lagstiftningsmiljön i fråga om penningtvätt och återspeglar detta sammanhang. Dessutom har Irland under det administrativa förfarandet aldrig anmält någon nationell åtgärd för införlivande av direktiv 2005/60 inom ramen för införlivandet av direktiv 2015/849 och har inte heller lämnat någon jämförelsetabell som visar att sådana nationella bestämmelser är relevanta och att de förklarar sambandet mellan dessa och bestämmelserna i detta direktiv.

- 17 Kommissionen har i detta avseende erinrat om att det enligt domstolens fasta praxis ankommer på medlemsstaterna att anta en positiv införlivandeakt när, såsom i artikel 67 i direktiv 2015/849, ett direktiv uttryckligen ålägger medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till direktivet eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Vidare ska bestämmelserna i ett direktiv genomföras med obestridligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rätts säkerhet uppfylls, vilket innebär att för det fall direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, ska de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om dessa rättigheter. I förevarande fall hade dessa krav inte iakttagits vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 mars 2018.
- 18 Irland anser att kommissionens talan ska ogillas, eftersom Irland sedan den 29 november 2018 har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 67 i direktiv 2015/849. Irland har således preciserat att ikraftträdandet den 26 november 2018 av Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 (2018 års lag om straffrättsliga påföljder (penningtvätt och finansiering av terrorism) (ändring) (nedan kallad 2018 års lag) och antagandet av Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 (2018 års förordning angående 2010 års lag om straffrättsliga påföljder (penningtvätt och finansiering av terrorism) (artikel 25) (reglerad kategori av berörda personer), innebar ett fullständigt införlivande av direktiv 2015/849.
- 19 Irland har emellertid gjort gällande att direktiv 2015/849 till stor del, tillsammans med ändringar, endast uppdaterar bestämmelserna i tredje direktivet om penningtvätt, det vill säga direktiv 2005/60. De tre första direktiven om penningtvätt har införlivats genom den irländska lagstiftning som fortfarande är i kraft, bland annat genom Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (2010 års lag om straffrättsliga påföljder (penningtvätt och finansiering av terrorism), nedan kallad 2010 års lag). Den omfattar en stor del av de grundläggande kraven i direktiv 2015/849, vilket innebär att 2010 års lag, även utan de lagändringar som infördes genom 2018 års lag, redan innehåller 122 artiklar, varav 85 avser beskattningsbara enheter och deras skyldigheter. Det stora antalet införlivandeåtgärder som redan är i kraft och som hänger samman med raden av direktiv om penningtvätt återspeglas emellertid inte i ansökan.
- 20 Irland underrättade även kommissionen den 23 februari 2017 om 2016 års förordning som nämns i punkt 6 i förevarande dom. Denna förordning innebär att skyldigheten enligt direktiv 2015/849 att ålägga företag och andra rättsliga enheter som är etablerade i den berörda medlemsstaten att er hålla och bevara lämplig, aktuell och korrekt information om de verkliga ägarna blir gällande. De bestämmelser som infördes genom nämnda förordning utgör en viktig åtgärd för att införliva detta direktiv.
- 21 Till dessa åtgärder kan läggas 2018 års lag, genom vilken ändringar av 2010 års lag införs. Irland har gjort gällande att antagandet av 2018 års lag krävde ett längre införlivandeförfarande för att säkerställa att bestämmelserna i direktiv 2015/849 var verksamma, att Irland gav företräde åt antagandet av lagförslaget om införlivande av detta direktiv och att detta förslag redan befann sig i ett framskridet skede av lagstiftningsförfarandet när kommissionen väckte förevarande talan.
- 22 Irland har tillagt att vissa bestämmelser i direktiv 2015/849 inte kräver någon införlivandeåtgärd.

- 23 Irland har medgett att vissa bestämmelser i direktiv 2015/849 inte hade införlivats med irländsk rätt innan 2018 års lag trädde i kraft den 26 november 2018. Irland anser emellertid att det inte kan hävdas, såsom kommissionen har gjort, att större delen av detta direktiv inte hade införlivats med irländsk rätt när förevarande talan väcktes. Irland har vidare hävdats att Irland underrättat kommissionen om att direktivet delvis hade införlivats med irländsk rätt före utgången av den frist som föreskrivs i artikel 67.1 i direktivet.
- 24 Vad gäller de påstådda bristerna i införlivandet av direktiv 2015/849 efter ikraftträdandet av 2018 års lag den 26 november 2018, har Irland, vad gäller bestämmelserna i artikel 30.1 andra stycket, 30.2 och 30.7 samt artikel 31.1–31.3 och 31.7 i detta direktiv, gjort gällande att Irland ansåg att fristen för att införliva dessa bestämmelser hade förlängts genom ändringen av artikel 67.1 i nämnda direktiv genom direktiv 2018/843. Under alla omständigheter införlivades vissa av dessa bestämmelser redan helt eller delvis med nationell rätt genom 2010 års lag.
- 25 Vad gäller artikel 47.2 i direktiv 2015/849 har Irland gjort gällande att det genom 2018 års lag har införts bestämmelser om registrering av kontor för inkassering av checkar, men att eftersom inget sådant kontor är registrerat på dess territorium har det inte ansetts meningsfullt att anta en bestämmelse om den kompetens och heder som gäller för kontor för inkassering av checkar.
- 26 Vad gäller artikel 47.3 i direktiv 2015/849 har Irland erinrat om att Irland i den jämförelsetabell som överlämnats tillsammans med 2018 års lag angav att de berörda yrkesorganen ska underställa sina medlemmar en kontroll avseende fällande domar i brottmål. När det gäller de enheter som avses i denna bestämmelse är det nämligen fastställt att revisorer, notarier och medlemmar från oberoende juristyrken alla måste vara medlemmar i de berörda yrkesorganen och i denna egenskap vara underkastade kontroll avseende fällande domar i brottmål. Det är således säkerställt att de skyldigheter som följer av artikel 47.3 i direktivet iakttas.
- 27 Vad gäller artikel 48.5–48.9 i direktiv 2015/849 har Irland gjort gällande att dessa bestämmelser inte kräver att särskilda skyldigheter införs i särskilda lagbestämmelser. Även om det antas att sådana skyldigheter följer av punkterna 5–8 i denna artikel, har Irland uppfattat dem som sekundära och underordnade i förhållande till de behöriga myndigheternas allmänna uppgifter, vilka fastställs i artikel 63 i 2010 års lag. Eftersom bestämmelserna i artikel 48.9 i direktivet till sin natur är valfria, kräver de inte någon separat åtgärd för införlivande.
- 28 Vad gäller artikel 61.3 i direktiv 2015/849 har Irland hävdats att artikel 54 i 2010 års lag, i dess lydelse enligt artikel 26 i 2018 års lag, innehåller skyldigheter för de personer som avses i denna bestämmelse. Skyddet för visselblåsare, som kommissionen har hänvisat till i sin replik, regleras av befintlig nationell lagstiftning, nämligen Protected Disclosures Act 2014 (2014 års lag om skyddade uppgiftslämnanden).
- 29 Vad gäller artikel 62.2 i direktiv 2015/849 har Irland gjort gällande att dess införlivande säkerställs genom gällande lagstiftning, eftersom det är Irlands centralbank som, med stöd av Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) (Regler om redlighet och kompetens (lag antagen med stöd av artikel 50 i 2010 års lag om reform av centralbanken)), som denna bank antog år 2014, påför administrativa sanktioner.

#### *Domstolens bedömning*

- 30 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).

- 31 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).
- 32 I förevarande fall skickade kommissionen sitt motiverade yttrande till Irland den 8 mars 2018, vilket innebar att den frist på två månader som fastställts i yttrandet löpte ut den 8 maj 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).
- 33 Det framgår av Irlands svar av den 4 maj 2018 att något fullständigt införlivande av direktivet med nationell rätt inte hade genomförts vid denna tidpunkt, trots att det hade antagits en nationell bestämmelse om införlivande av artikel 30.1 första stycket i direktiv 2015/849. Det har emellertid inte bestritts att denna situation inte hade förändrats den 8 maj 2018, eftersom de åtgärder som, även enligt Irland, var nödvändiga för att säkerställa ett fullständigt införlivande av nämnda direktiv inte hade anmälts till kommissionen förrän den 29 november 2018.
- 34 Det är vidare utrett att förutom den åtgärd som säkerställer införlivandet av artikel 30.1 första stycket i direktiv 2015/849, har de andra nationella åtgärder som Irland anser säkerställer ett partiellt införlivande av detta direktiv vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 mars 2018 inte endast inte meddelats kommissionen, utan de innehåller inte heller, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 67 i samma direktiv, någon hänvisning till direktivet.
- 35 Av detta följer att åtgärderna i fråga inte kan anses utgöra en positiv införlivandeakt i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 31 i förevarande dom.
- 36 I övrigt räcker det att konstatera att de åtgärder som anmälades den 29 november 2018 samt den 30 januari, den 27 mars, den 27 november och den 3 december 2019 antogs och trädde i kraft långt efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 mars 2018, vilket innebär att dessa åtgärder under alla omständigheter inte kan beaktas vid bedömningen av huruvida det påstådda fördragsbrottet förelåg vid utgången av denna frist.
- 37 Domstolen finner således att Irland vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet varken hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2015/849 eller lämnat underrättelse om dessa åtgärder till kommissionen.
- 38 Det finns således anledning att fastställa att Irland 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 mars 2018 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*

- 39 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).
- 40 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.
- 41 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.
- 42 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.
- 43 I förevarande fall rör det sig just om att bestraffa underlåtenhet att anta och offentliggöra och följaktligen Irlands underlåtenhet att underrätta kommissionen om samtliga rättsliga bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktiv 2015/849 med nationell rätt.
- 44 När det gäller de argument som Irland har anfört för att bestrida att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall, har kommissionen inledningsvis anfört att denna bestämmelse har ett specifikt tillämpningsområde och att den inte är avsedd att utgöra ett undantag från en huvudregel, varför den inte ska tolkas restriktivt. Införlivandet, i rätt tid, av direktiv med nationell rätt är av grundläggande betydelse och nämnda bestämmelse har just till syfte att säkerställa att införlivandefristen för dessa direktiv iakttas.
- 45 Kommissionen har vidare hävdats att begreppen ”fullständigt införlivande” och ”korrekt införlivande” klart kan skiljas från varandra. Kommissionens konstaterande att det förekom brister i införlivandet av ett direktiv med nationell rätt innebär på intet sätt att kommissionen har gjort en kontroll av huruvida de befintliga nationella bestämmelserna är förenliga med direktivet. Detta gäller i än högre grad när, som i förevarande fall, den medlemsstat som underlåtit att vidta åtgärder själv medger att införlivandet av direktivet med medlemsstatens nationella rätt fortfarande endast delvis är genomfört. Med beaktande av syftet med artikel 260.3 FEUF, såsom det angetts av domstolen i domen av den 8 juli 2019, kommission/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573), är tillämpningen av denna bestämmelse inte begränsad till fall av total avsaknad av införlivande.
- 46 Kommissionen har dessutom tillbakavisat argumentet att den i förevarande fall handlade på ett oproportionerligt sätt när den föreslog ekonomiska påföljder och åsidosatte de skyldigheter som följer av kravet på lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU. Kommissionen har i detta avseende understrukt



att den aldrig har bestritt att Irland har handlat i god tro och samarbetat lojalt. Det saknas vidare skäl att pröva huruvida artikel 260.3 FEUF är tillämplig mot bakgrund av att den berörda medlemsstaten var i god tro, eftersom det är utrett att Irland hade dröjt med att anta den huvudsakliga nationella rättsakt som Irland hade valt för att ge verkan åt merparten av bestämmelserna i direktiv 2015/849, nämligen 2018 års lag. Detta synsätt gör sig än mer gällande eftersom själva syftet med artikel 260.3 FEUF är att förmå medlemsstaterna att införliva samtliga bestämmelser i ett direktiv i tid. Det finns ingen anledning att befara att medlemsstaterna väljer iakttagandet av fristen för införlivande av direktiv på bekostnad av kvaliteten på detta införlivande, eftersom unionslagstiftaren har föreskrivit de tidsfrister som är nödvändiga för att säkerställa ett införlivande av god kvalitet och har beaktat dessa parametrar vid valet av det datum för införlivande som fastställs i direktiven. Domstolen har dessutom slagit fast att om fristen för att genomföra ett direktiv visar sig vara för kort, är det enda sätt som är förenligt med unionsrätten att den berörda medlemsstaten vidtar lämpliga åtgärder för att uppnå att den behöriga institutionen eventuellt förlänger denna frist.

- 47 Kommissionen har slutligen tillagt att dess beslut att systematiskt begära att en ekonomisk sanktion ska påföras med tillämpning av artikel 260.3 FEUF 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.
- 48 Kommissionen har i detta avseende bestritt Irlands och de intervenerande medlemsstaternas argument att kommissionen grundar sitt yrkande om att en medlemsstat ska åläggas en ekonomisk sanktion på andra medlemsstaters agerande. Tvärtom ser kommissionen, enligt den beräkningsmetod som tillämpas, till att föreslå sanktioner som är anpassade till en viss överträdelse och den omständigheten att den har fastställt en allmän ram som gör det möjligt att på ett icke-diskriminerande sätt tillämpa sin metod i varje enskilt fall påverkar inte denna slutsats.
- 49 Irland har medgett att direktiv 2015/849 endast delvis hade införlivats inom den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, men har bestritt att artikel 260.3 FEUF är tillämplig i förevarande fall.
- 50 Till stöd för sin ståndpunkt har denna medlemsstat bland annat gjort gällande att den sedan den 29 november 2018 fullständigt har införlivat direktiv 2015/849, trots att det enligt kommissionen var först från och med den 3 december 2019 som införlivandet av detta direktiv med irländsk rätt säkerställdes fullt ut. Kommissionens argumentation avseende perioden efter den 29 november 2018 bygger på en kvalitativ analys av införlivandet av nämnda direktiv, vilket visar att det är svårt att skilja mellan ett ”fullständigt införlivande” av ett direktiv och ett ”felaktigt införlivande” av direktivet. I ett sådant fall skulle en medlemsstat vara förhindrad att veta om ett visst fördragsbrott omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF och, om så är fallet, under vilken period fördragsbrottet har fortgått. Om det antas att det i förevarande fall fortfarande fanns brister i införlivandet av direktiv 2015/849 efter den 26 november 2018, vilket Irland har bestritt, beror dessa brister på en felaktig tolkning från Irlands sida av vissa skyldigheter, förbiseende eller en felaktigt ifylld jämförelsetabell. Att, såsom kommissionen har gjort, stödja sig på artikel 260.3 FEUF för att beivra påstådda mindre brister avseende Irlands skyldigheter som konstaterats vid första påseendet skulle strida mot syftet med denna bestämmelse.

- 51 Irland har även gjort gällande att tillämpligheten av artikel 260.3 FEUF ska bedömas från fall till fall och med beaktande av den berörda medlemsstatens goda tro. Eftersom kommissionens befogenhet enligt denna bestämmelse är skönsmässig till sin natur, ska den slutsatsen dras att kommissionens allmänna politik, såsom den beskrivs i kommissionens meddelande med rubriken "EU-rätten: en bättre tillämpning för bästa resultat" (EUT C 18, 2017, s. 10), som består i att systematiskt begära föreläggande av schablonbelopp och viten, inte är förenlig med syftet med nämnda bestämmelse. Denna politik gör det dessutom inte möjligt att beakta de ansträngningar som gjorts i god tro av medlemsstaterna. I förevarande fall underrättades kommissionen om hur införlivandet av direktiv 2015/849 fortskred och om den tidsplan som fastställts för att vidta åtgärder för att införliva direktivet. Under sådana omständigheter skulle ett krav på betalning av ett schablonbelopp förmodligen inte göra det möjligt att uppnå en sådan avskräckande verkan som skyddar "de allmänna intressen som eftersträvas med unionslagstiftningen" som kommissionen har hänvisat till, utan skulle tvärtom kunna uppmuntra medlemsstaterna att äventyra kvaliteten på införlivandet av direktiven till förmån för ett införlivande av direktiven i rätt tid. Kommissionens tillvägagångssätt strider således mot proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 FEU. Detta synsätt är dessutom inte förenligt med den skyldighet till lojalt samarbete som åligger kommissionen enligt artikel 4.3 FEU. Kommissionens beslut att systematiskt begära betalning av ett schablonbelopp utan att motivera denna begäran från fall till fall strider för övrigt mot domstolens praxis, enligt vilken föreläggande av ett schablonbelopp inte får vara automatiskt och ska beslutas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I förevarande fall är kommissionens syfte emellertid att göra Irland till ett exempel och således att i framtiden förmå de andra medlemsstaterna att iaktta de frister för införlivande som föreskrivs i direktiven. Detta är orättvist och rättsstridigt. Kommissionens agerande vilar dessutom på antagandet att medlemsstaterna försöker försena införlivandet av direktiv, vilket i själva verket innebär att det presumeras att medlemsstaterna är i ond tro. En sådan presumtion strider mot den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU.
- 52 Republiken Estland och Republiken Frankrike har bland annat gjort gällande att förevarande mål visar hur svårt det är för en medlemsstat att skilja mellan ett ofullständigt införlivande av ett direktiv och ett felaktigt införlivande av direktivet. Medlemsstaterna skulle således befinna sig i en extremt svår situation, eftersom de, om man skulle följa det synsätt som kommissionen förespråkar, aldrig kan vara säkra på att kommissionen inte avser att begära att de ska åläggas en ekonomisk sanktion.
- 53 Dessutom anser intervenienterna att artikel 260.3 FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom kommissionen inte har lämnat en utförlig motivering till sitt beslut att begära att ett schablonbelopp ska föreläggas. Ett sådant beslut måste emellertid, såsom framgår av domstolens praxis på området, vara särskilt motiverat med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål. 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.

*– Domstolens bedömning*

- 54 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.

- 55 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).
- 56 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).
- 57 Eftersom det, såsom framgår av punkterna 37 och 38 ovan, är utrett att Irland, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 mars 2018, inte hade underrättat kommissionen om alla åtgärder 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.
- 58 När det gäller frågan huruvida kommissionen, såsom Irland och de medlemsstater som intervenerat till stöd för Irland 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 fördragets väktare enligt artikel 17.1 andra meningen FEU, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av ett sådant beslut.
- 59 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.

- 60 Det ska dessutom påpekas att det enligt artikel 260.3 FEUF endast är domstolen som är behörig att ålägga 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.
- 61 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).
- 62 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 inletts 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.
- 63 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.
- 64 Argumentet att föreläggande av ett schablonbelopp, i enlighet med domstolens rättspraxis (se, bland annat, dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike, C121/07, EU:C:2008:695, punkt 63), inte får ske automatiskt kan inte heller ha någon inverkan på kommissionens befogenhet att av princip 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.
- 65 När det gäller Irlands argument att kommissionens åtgärd syftade till att göra bland annat Irland och Rumänien till exempel för att förmå övriga medlemsstater att iaktta de tidsfrister för införlivande som fastställts i direktiven, ska det påpekas att Irland tillsammans med Rumänien, såsom kommissionen har påpekat utan att bli motsagd på denna punkt, var den enda medlemsstat som inte fullständigt hade införlivat direktiv 2015/849. För det andra kan de överväganden som föranledde kommissionen att inleda förevarande förfarande mot Irland, 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.
- 66 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*

- 67 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.
- 68 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 Irland uppgår till 1 685 000 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 och med faktorn "n", som är 2,92 för Irland. Koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad har sänkts allteftersom Irland har meddelat ytterligare åtgärder för införlivande. För perioden från den 27 juni 2017 till den 28 november 2018 var koefficienten 7 på en skala från 1 till 20. För perioden från den 29 november 2018 till den 26 mars 2019 var koefficienten 2, och för perioden från den 27 mars till den 2 december 2019 var koefficienten 1. Summan av de tre belopp som motsvarar dessa perioder, det vill säga 2 439 922,80 euro, 158 497,60 euro och 168 571,60 euro, föranleder kommissionen att begära att ett schablonbelopp på totalt 2 766 992 euro ska föreläggas.
- 69 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.
- 70 När det gäller storleken på det schablonbelopp som kommissionen har yrkat ska betalas, anser Irland att domstolen, i likhet med vad som slagits fast i fråga om artikel 260.2 FEUF, inte är bunden av kommissionens riktlinjer och närmare bestämt av det lägsta schablonbelopp som för Irland har fastställts till 1 685 000 euro. När fördragsbrottet i fråga har upphört innan domstolen meddelar sin dom i målet om fördragsbrott, kan domstolen dessutom anse att det inte är nödvändigt att påföra ett schablonbelopp. I förevarande fall bör det för övrigt inte krävas att ett schablonbelopp ska betalas. Det finns inte heller någon anledning att tillämpa metoden för att beräkna de ekonomiska sanktioner som åläggs med tillämpning av artikel 260.2 FEUF på dem som åläggs med tillämpning av punkt 3 i denna artikel, eftersom de överträdelser som ska beivras inte har samma svårhetsgrad.
- 71 Irland har vidare gjort gällande att dagen efter den sista dag för införlivande som föreskrivs i direktiv 2015/849, det vill säga den 27 juni 2017, inte kan vara en lämplig utgångspunkt för att bedöma fördragsbrottets varaktighet, eftersom Irland vid denna tidpunkt inte kunde veta att fördragsbrottet omfattades av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF och att kommissionen

skulle anta en policy för systematisk tillämpning av denna bestämmelse. Att beräkna schablonbeloppet med hänvisning till ett dagsbelopp och därvid överskrida det lägsta schablonbelopp som kommissionen har föreslagit skulle dessutom strida mot rättssäkerhetsprincipen. Irland har anfört att fördragsbrottet enligt Irland upphörde den 29 november 2018 och inte, såsom kommissionen har hävdad, den 3 december 2019. Vid denna första tidpunkt hade nämligen alla de bestämmelser i direktiv 2015/849 som krävde ett införlivande till fullo införlivats med nationell rätt. Om domstolen, trots att fördragsbrottet i fråga har upphört den dag då de faktiska omständigheterna prövas av domstolen, ändå beslutar att förelägga Irland ett schablonbelopp, bör denna sanktionsavgift vara minimal.

- 72 Vad gäller koefficienten för överträdelsens svårhetsgrad har Irland hävdad att med hänsyn till betydelsen av de unionsbestämmelser som är föremål för den aktuella överträdelsen, de mindre konsekvenser som underlåtenheten att införliva direktiv 2015/849 får för allmänna eller enskilda intressen och förmildrande omständigheter, är den koefficient som kommissionen har föreslagit alltför hög. I förevarande fall ska koefficienten således sättas ned till 1. Bland de förmildrande omständigheterna har Irland särskilt påpekat att 2018 års lag trädde i kraft under förfarandets gång, att införlivandet genom en primärlagstiftning är knutet till styrkan hos de genomförandeåtgärder som föreskrivs i den gällande lagstiftningen, att Irland har prioriterat att parlamentets båda kamrar antar lagförslaget, att Irland höll kommissionen underrättad om de lagstiftningsmässiga framstegen och att Irland följde den vägledande tidsplan som hade översänts till kommissionen innan förevarande talan väcktes.
- 73 Republiken Estland och Republiken Frankrike anser att det schablonbelopp som kommissionen har föreslagit under alla omständigheter ska sänkas.

– *Domstolens bedömning*

- 74 Vad för det första gäller argumentet att det skulle vara oproportionerligt att förelägga ett schablonbelopp, eftersom Irland 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 införlivandet 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 införlivandet 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).
- 75 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 sanktioner, nämligen schablonbelopp och vite.
- 76 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 eftersträfvade 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).

- 77 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.
- 78 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 överträdelse 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).
- 79 Även om Irland i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och hållit kommissionen underrättad om framstegen med införlivandet av direktivet, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga den omständigheten att kommissionen vid tidpunkten för väckandet av förevarande talan endast hade underrättats om en enda åtgärd för införlivande som endast omfattade bestämmelserna i artikel 30.1 första stycket i detta direktiv och den omständigheten att denna införlivandeåtgärd trädde i kraft en vecka före den muntliga förhandlingen – en indikation på att ett effektivt förebyggande av en framtida upprepning av liknande överträdelse 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).
- 80 Denna slutsats påverkas inte av den argumentation som återgetts i punkt 65 ovan. Såsom det har erinrats om i denna punkt ankommer det bland annat på kommissionen att bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot en medlemsstat och att avgöra vid vilken tidpunkt den inleder fördragsbrottsförfarandet mot denna medlemsstat.
- 81 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 skönsmässig 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).
- 82 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

härör från penningtvätt och finansiering av terrorism. Avsaknaden 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.

- 83 Irland har visserligen under förfarandets gång bringat fördragsbrottet till upphörande, men fördragsbrottet förelåg vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 8 mars 2018, det vill säga den 8 maj 2018, vilket innebär att unionsrättens effektivitet inte har säkerställts vid varje tidpunkt.
- 84 Fördragsbrottets svårhetsgrad förstärks dessutom av den omständigheten att Irland vid denna tidpunkt endast hade antagit bestämmelser för införlivande av direktiv 2015/849 avseende en enda bestämmelse i direktivet.
- 85 Irlands argument för att förklara det försenade införlivandet av direktiv 2015/849, nämligen i huvudsak att det för antagandet av 2018 års lag var nödvändigt att använda sig av ett mer långvarigt införlivandeförfarande för att säkerställa effektiviteten av bestämmelserna i detta direktiv, kan inte påverka den aktuella överträdelsens svårhetsgrad, eftersom praxis eller situationer i den interna rättsordningen i en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan motivera att de skyldigheter och tidsfrister som följer av unionsdirektiv inte har iakttagits och följaktligen inte heller motivera ett sent eller ofullständigt införlivande. 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). Om fristen för att genomföra ett direktiv visar sig vara för kort, är det enda sätt som är förenligt med unionsrätten att den berörda medlemsstaten vidtar lämpliga åtgärder för att uppnå att den behöriga institutionen eventuellt förlänger denna frist (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 1998, kommissionen/Spanien, C-71/97, EU:C:1998:455, punkt 16).
- 86 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.
- 87 Även om det i förevarande fall är ostridigt mellan parterna att fördragsbrottet upphörde innan förfarandet avslutades, är det icke desto mindre så att parterna är oense om det exakta datumet för detta, eftersom kommissionen anser att fördragsbrottet upphörde den 3 december 2019, medan Irland har hävdats att så var fallet den 29 november 2018.
- 88 Mot bakgrund av vad som anförts i punkt 82 ovan konstaterar domstolen att det är uppenbart att vissa åtgärder för införlivande av direktiv 2015/849 inte hade vidtagits efter den 29 november 2018. Det framgår nämligen av de handlingar som ingetts till domstolen inte bara att de nationella bestämmelser som enligt Irland införlivade artikel 61.3 och artikel 62.2 i direktivet inte hade angetts förrän i samband med dupliken den 4 mars 2019, utan också att de inte innehåller någon hänvisning till nämnda direktiv. För det andra trädde, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 72 i sitt förslag till avgörande, de nationella bestämmelserna för införlivande av artikel 47.2 i direktiv 2015/849 i kraft först den 3 december 2019. Detsamma gäller för bestämmelserna i artikel 48.5–48.8 i detta direktiv, beträffande vilka Irland har medgett att Irland före de åtgärder som trädde i kraft den 3 december 2019 inte hade vidtagit några införlivandeåtgärder med motiveringen att dessa bestämmelser enligt Irland var underordnade eller accessoriska. Det är emellertid uppenbart att en sådan bedömning som gjorts av en medlemsstat inte är tillräcklig för att befria medlemsstaten från dess skyldighet att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ett direktiv eller sin skyldighet att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att införliva detta direktiv.



- 89 Den 3 december 2019 ska således anses som den dag då åsidosättandet av den skyldighet som avses i artikel 260.3 FEUF upphörde.
- 90 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.
- 91 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 73 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.
- 92 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 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. Vid bedömningen av fördragsbrottets varaktighet kan längden på denna frist dock inte beaktas. Det står klart 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.
- 93 I motsats till vad Irland har gjort gällande kan detta synsätt inte äventyra rättssäkerhetsprincipen, eftersom den ifrågavarande medlemsstaten i en sådan situation som den som är i fråga i detta mål inte med framgång kan 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.
- 94 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 74 i sitt förslag till avgörande, och i motsats till vad Irland har gjort gällande vid förhandlingen, offentliggjordes det meddelande från kommissionen som nämns i punkt 51 i förevarande dom den 19 januari 2017, det vill säga före utgången av den frist för införlivande som fastställts i direktiv 2015/849. Irland kan således inte med framgång göra gällande att Irland inte kände till att det aktuella fördragsbrottet kunde föranleda en talan enligt artikel 260.3 FEUF.
- 95 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.

- 96 I förevarande fall är det ostridigt att Irland, 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 3 december 2019 och således en vecka före förhandlingen, pågick under nästan två och ett halvt år.
- 97 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).
- 98 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 2 000 000 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.
- 99 Följaktligen ska Irland föreläggas att till kommissionen betala ett schablonbelopp på 2 000 000 euro.

### **Rättegångskostnader**

- 100 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Irland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Irland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 101 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Estland och Republiken Frankrike ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Irland 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 mars 2018 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) Irland ska till Europeiska kommissionen betala ett schablonbelopp på 2 000 000 euro.**
- 3) Irland ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 4) Republiken Estland och Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter