Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 5. März 2020 [1]

Rechtssache C-550/18

Europäische Kommission
gegen

Irland

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

I. Einleitung

1. In der vorliegenden Rechtssache hat die Europäische Kommission gegen Irland ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV eingeleitet, weil Irland die Maßnahmen, die zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission [2] erforderlich sind, bis zum 26. Juni 2017 nicht erlassen oder der Kommission jedenfalls nicht mitgeteilt hatte.

2. Darüber hinaus beantragt die Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV, gegen Irland wegen Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 einen letztlich auf 2 766 992,00 Euro bezifferten Pauschalbetrag zu verhängen. Den anfangs gestellten Antrag auf ein Zwangsgeld von 17 190,60 Euro pro Tag hat sie jedoch im Lauf des Verfahrens zurückgenommen.

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

1 Originalsprache: Englisch.

2 ABl. 2015, L 141, S. 73.

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

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

4. Parallel zur vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof mit einer weiteren Rechtssache, Kommission/Rumänien (Bekämpfung der Geldwäsche) (C-549/18), befasst, in der meine Schlussanträge heute gestellt werden. Beide Rechtssachen werfen zwei wichtige Fragen auf: erstens, ob die Kommission ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, begründen muss, und zweitens, wie der Pauschalbetrag nach dieser Bestimmung zu bemessen ist. Die Ähnlichkeit der Fragen, die sich in diesen Rechtssachen stellen, gestattet mir, zu bestimmten Punkten auf die Ausführungen in meinen Schlussanträgen im Parallelverfahren zu verweisen, um Wiederholungen zu vermeiden. Die vorliegende Rechtssache wirft zudem die gesonderte Frage auf, ob Maßnahmen, die im Lauf des Verfahrens mitgeteilt werden, die Erfüllung der Verpflichtungen im Sinne der Art. 258 und 260 Abs. 3 AEUV bewirken.

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

II. Rechtlicher Rahmen

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

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

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

7. Nach Art. 1 Abs. 42 der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU[4] wurde Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 durch folgenden Wortlaut ersetzt:

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

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

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

…

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

4 ABl. 2018, L 156, S. 172.

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

III. Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

8. Nachdem ihr bis zum Fristablauf am 26. Juni 2017 nur eine einzige Maßnahme zur Umsetzung von Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt worden war, forderte die Kommission Irland mit Mahnschreiben vom 18. Juli 2017 auf, die noch erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen binnen zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens mitzuteilen.

9. In seinem Antwortschreiben vom 13. September 2017 teilte Irland der Kommission die Fortschritte bei den Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mit.

10. In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 8. März 2018 stellte die Kommission fest, dass Irland noch immer keine weiteren Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt habe, und forderte Irland auf, dieser Verpflichtung binnen zwei Monaten nach Erhalt der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen.

11. In seinem Antwortschreiben vom 4. Mai 2018 zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme teilte Irland der Kommission die weiteren Fortschritte bei den Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mit.

12. Da Irland nach Auffassung der Kommission immer noch keine zusätzlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 erlassen oder jedenfalls keine solchen Maßnahmen mitgeteilt hatte, beschloss sie am 19. Juli 2018, beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage zu erheben.

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

– erstens festzustellen, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es bis zum 26. Juni 2017 nicht alle zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen erlassen oder diese Maßnahmen jedenfalls nicht mitgeteilt hat;

– zweitens gegen Irland wegen des Verstoßes gegen die Verpflichtung, Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitzuteilen, mit Wirkung vom Tag der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs ein Zwangsgeld in Höhe von 17 190,60 Euro zu verhängen;

– drittens gegen Irland einen Pauschalbetrag in Höhe eines Tagessatzes von 4 701,20 Euro, multipliziert mit der Zahl der Tage, an denen der Verstoß fortbestanden hat, mit einem Mindestpauschalbetrag von 1 685 000 Euro zu verhängen;

– viertens Irland die Kosten aufzuerlegen.

14. Mit seiner am 14. November 2018 eingereichten Klagebeantwortung beantragt Irland,

– erstens die vorliegende Klage abzuweisen;

– zweitens der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

15. In ihrer am 18. Januar 2019 eingereichten Erwiderung hat die Kommission mitgeteilt, dass trotz der am 29. November 2018 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen nach wie vor der Erlass weiterer Maßnahmen erforderlich sei, um die Richtlinie 2015/849 hinsichtlich elf ihrer Vorschriften vollständig umzusetzen [5]. Folglich hat die Kommission an ihren Anträgen festgehalten, den beantragten Tagessatz des Zwangsgelds jedoch auf 7 358,40 Euro herabgesetzt und beantragt, wegen unterbliebener Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen seit dem 29. November 2018 einen Pauschalbetrag von 2 439 922,80 Euro zuzüglich 2 014,80 Euro pro Tag zu verhängen.

16. In seiner am 4. März 2019 eingereichten Gegenerwiderung hat Irland die Auffassung vertreten, es habe seine Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 durch die am 29. November 2018 mitgeteilten Maßnahmen erfüllt, allerdings auch ausgeführt, es habe weitere Schritte ergriffen, um die in der Erwiderung geäußerten Bedenken der Kommission aus dem Weg zu räumen.

17. Mit Schreiben vom 27. November 2019 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass – ungeachtet der Ausführungen in der Gegenerwiderung und der weiteren, am 30. Januar 2019 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bezüglich Art. 31 Abs. 1, 2, 3 und 7 der Richtlinie 2015/849 und der am 27. März 2019 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bezüglich deren Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 2, Abs. 2 und 7 – der Erlass noch weiterer Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 5 bis 8 der Richtlinie 2015/849 erforderlich sei. Folglich hat die Kommission an ihren Anträgen festgehalten, den beantragten Tagessatz des Zwangsgelds jedoch auf 2 452,80 Euro herabgesetzt und beantragt, wegen unterbliebener Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen seit dem 27. März 2019 einen Pauschalbetrag von 2 598 420,40 Euro zuzüglich 671,60 Euro für jeden Tag zu verhängen.

18. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2019 hat Irland dem Gerichtshof mitgeteilt, es habe der Kommission am 22. November 2019 und 3. Dezember 2019 aktualisierte Konkordanztabellen übermittelt, deren Erstere im Schreiben der Kommission vom 27. November 2019 nicht berücksichtigt worden sei.

19. Mit Beschlüssen vom 11. und 12. Februar 2019 sind Estland und Frankreich als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge Irlands zugelassen worden. Die Kommission und Irland haben mit Schriftsätzen vom 24. Mai 2019 bzw. 5. Juni 2019 zu den von Estland und Frankreich eingereichten Streithilfeschriftsätzen Stellung genommen.

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

21. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission erklärt, dass Irland in Anbetracht der am 22. November 2019 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen zu Art. 48 Abs. 5 bis 8 der Richtlinie 2015/849 und der am 3. Dezember 2019 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen zu deren Art. 47 Abs. 2 seine Verpflichtungen erfüllt habe. Dementsprechend hat die Kommission ihre Klage insoweit teilweise zurückgenommen, als sie nicht mehr die Verhängung eines Zwangsgelds pro Tag beantragt. Ausgehend vom 3. Dezember 2019 als dem Tag, an dem Irland seine Verpflichtungen erfüllt habe, hat die Kommission den beantragten Pauschalbetrag auf 2 766 992,00 Euro festgesetzt.

5 In ihrer Erwiderung hat die Kommission Umsetzungslücken in Bezug auf die folgenden Bestimmungen der Richtlinie 2015/849 angeführt: i) Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 2; ii) Art. 30 Abs. 2; iii) Art. 30 Abs. 7; iv) Art. 31 Abs. 1 und 2; v) Art. 31 Abs. 3; vi) Art. 31 Abs. 7; vii) Art. 47 Abs. 2; viii) Art. 47 Abs. 3; ix) Art. 48 Abs. 5 bis 9; x) Art. 61 Abs. 3; xi) Art. 62 Abs. 2.

IV. Zusammenfassung des Parteivorbringens

A. Verletzung der Verpflichtungen aus Art. 258 AEUV

22. Nach Ansicht der Kommission hat es Irland dadurch, dass es nur eine einzige Maßnahme zur Umsetzung eines Teils von Art. 30 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt habe, versäumt, bis zum Ablauf der in Art. 67 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen Frist am 26. Juni 2017 alle erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen bzw. ihr mitzuteilen. Außerdem bestreitet sie, dass die Umsetzung der Richtlinie 2015/849 durch einzelstaatliche Maßnahmen zur Umsetzung der früheren Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche[6] sichergestellt sei, da mit der neuen Richtlinie erhebliche Änderungen eingeführt worden seien. Keine dieser Maßnahmen sei von Irland im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt worden. Auch habe Irland, entgegen dem 67. Erwägungsgrund der Richtlinie, keine Konkordanztabelle übermittelt, in der der Zusammenhang zwischen den Bestimmungen der Richtlinie und den entsprechenden Bestimmungen dieser einzelstaatlicher Maßnahmen erläutert werde.

23. Im Hinblick auf die am 29. November 2018 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen habe Irland die Richtlinie 2015/849 weitgehend umgesetzt, doch seien gewisse Umsetzungslücken geblieben. Die durch die Richtlinie 2018/843 gewährte Verlängerung der Umsetzungsfrist betreffe ausschließlich die Verpflichtung zur Einrichtung der zentralen Register nach den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849, nicht jedoch die übrigen in der Richtlinie, auch in diesen Artikeln, festgelegten Verpflichtungen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission betont, dass Irland zum Erlass von Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet gewesen sei, um den Versäumnissen in Bezug auf Art. 47 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 5 bis 8 der Richtlinie 2015/849[7] abzuhelfen; mithin habe es seine Verpflichtungen erst mit den zuletzt am 3. Dezember 2019 mitgeteilten Maßnahmen erfüllt.

24. Irland trägt vor, die Umsetzung der Richtlinie 2015/849 habe ein Gesetzgebungsverfahren erfordert, dessen Abschluss im November 2018 erwartet worden sei. Es habe den Umsetzungsprozess verlängert, um die Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen, und der Gesetzesentwurf habe sich, als die Kommission die vorliegende Klage erhoben habe, bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befunden.

25. Bei der Richtlinie 2015/849 handele es sich weitgehend um eine geänderte Neufassung der früheren Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche, weshalb Maßnahmen zu deren Umsetzung die teilweise Umsetzung der Richtlinie 2015/849 gewährleisteten. Wie es in der mündlichen Verhandlung ausgeführt habe, habe Irland seine Verpflichtungen durch die am 29. November 2018 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen erfüllt. Die von der Kommission behaupteten Umsetzungslücken gebe es nicht, und wenn doch, seien sie jedenfalls geringfügig; Irland habe Anstrengungen unternommen, die Bedenken der Kommission aus dem Weg zu räumen.

6 Nämlich die Richtlinie 2005/60; siehe Nr. 1 dieser Schlussanträge.

7 Die Kommission verweist auf die Urteile vom 28. April 2005, Kommission/Italien (C-410/03, EU:C:2005:258, Rn. 39), und vom 14. Januar 2010, Kommission/Tschechische Republik (C-343/08, EU:C:2010:14, Rn. 39).

B. Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV

26. Gestützt auf ihre Mitteilung über die Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV[8] führt die Kommission aus, dass Irlands Verstoß gegen seine Verpflichtung, die Umsetzungsmaßnahmen gemäß Art. 67 der Richtlinie 2015/849 mitzuteilen, in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV falle. In der vorliegenden Rechtssache finde ihre durch eine spätere Mitteilung[9] geänderte Vorgehensweise Anwendung, nach der sie grundsätzlich neben der Verhängung eines Zwangsgelds auch einen Pauschalbetrag beantrage.

27. Art. 260 Abs. 3 AEUV räume ihr einen weiten Ermessensspielraum ein, der dem Ermessen bei der Entscheidung entspreche, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren im Sinne von Art. 258 AEUV einleite, vergleichbar sei[10]; daher sei eine besondere Begründung ihrer Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, nicht erforderlich. Sie bestreitet auch, in unverhältnismäßiger Weise vorzugehen, indem sie in der vorliegenden Rechtssache finanzielle Sanktionen vorschlage; in der mündlichen Verhandlung hat sie dazu ausgeführt, dass die Verhältnismäßigkeit erstens bei der grundsätzlichen Entscheidung, ob finanzielle Sanktionen beantragt werden, und zweitens bei der individuellen Beurteilung der Schwere des Verstoßes im Einzelfall berücksichtigt werde.

28. Zur Festsetzung der finanziellen Sanktionen trägt die Kommission vor, dass die Methode zu deren Berechnung nach Art. 260 Abs. 3 AEUV die gleiche sein sollte wie die nach Art. 260 Abs. 2 AEUV verwendete[11]. Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission einen Pauschalbetrag von 2 766 992,00 Euro mit Wirkung vom Tag der Verkündung des Urteils des Gerichtshofs vor. Sie berechnet diesen Betrag auf Grundlage eines Tagessatzes, der mit der Anzahl der Tage multipliziert wird, die der Verstoß angedauert hat[12]; dies sei der Zeitraum zwischen dem auf den Ablauf der Umsetzungsfrist für die Richtlinie 2015/849 folgenden Tag (27. Juli 2017) und dem der Beendigung des Verstoßes vorausgehenden Tag (2. Dezember 2019), wobei sie davon ausgeht, dass Irland seinen Verpflichtungen am 3. Dezember 2019 nachgekommen sei[13]. Die Dauer des Verstoßes sei ab dem Tag zu berechnen, an dem die Umsetzungsfrist abgelaufen sei, da dies der Tag sei, ab dem der Mitgliedstaat mit der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen in Verzug gewesen sei[14]; diese Vorgehensweise sei Irland auch ordnungsgemäß mitgeteilt worden.

29. Was insbesondere die Berechnung des Tagessatzes für den Pauschalbetrag angeht, der auf dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten und dem „n"-Faktor beruht[15], schlägt die Kommission vor, die Schwere des Verstoßes auf einer Skala von 1 bis 20 mit dem Koeffizienten 7 zu bewerten. Gestützt wird dies auf die Feststellungen erstens zur Bedeutung der Richtlinie 2015/849 als wichtigem Instrument zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der europäischen Finanzmärkte gegen die von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgehenden Risiken sowie zweitens zu den Folgen für das Gemeinwohl und die Interessen Einzelner, die sich

8 Mitteilung der Kommission – Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV (ABl. 2011, C 12, S. 1, im Folgenden: Mitteilung von 2011), insbesondere Ziff. 7, 19 und 21. Wie in Ziff. 31 der Mitteilung angegeben, wendet die Kommission Art. 260 Abs. 3 AEUV insbesondere auf nach der Veröffentlichung der Mitteilung (15. Januar 2011) eingeleitete Verfahren gemäß Art. 258 AEUV an.

9 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (ABl. 2017, C 18, S. 10, im Folgenden: Mitteilung von 2017), insbesondere S. 15 und 16. Wie dort angegeben, wendet die Kommission ihre geänderte Vorgehensweise auf Vertragsverletzungsverfahren an, bei denen die Entscheidung, ein Mahnschreiben zu schicken, nach der Veröffentlichung der Mitteilung (19. Januar 2017) getroffen wird.

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

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

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

13 Vgl. Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge. Die Kommission hatte auch ein Zwangsgeld pro Tag beantragt, diesen Antrag jedoch zurückgenommen. Auf dessen Berechnung werde ich daher nicht weiter eingehen.

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

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

durch Irlands Nichtumsetzung der Richtlinie in Bezug auf den europäischen Finanzmarkt, Anleger und Bürger ergeben. Die Kommission wertet Irlands Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2015/849 sowie die in der Richtlinie 2018/843 geregelte Verlängerung der Umsetzungsfrist für die Einrichtung der zentralen Register nach den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849 als mildernde Umstände, weist jedoch die darüber hinaus von Irland geltend gemachten Umstände zurück.

30. Des Weiteren hat die Kommission, wie in ihrem Schreiben vom 27. November 2019 und in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, den Schwerekoeffizienten im Hinblick auf Irlands Mitteilung weiterer Umsetzungsmaßnahmen für die Zeit ab dem 29. November 2018 auf 2 und für die Zeit ab dem 27. März 2019 auf 1 herabgesetzt. Somit berechnet die Kommission den für den jeweiligen Zeitraum beantragten Pauschalbetrag nach folgender Formel:

Einheitlicher Grundbetrag × Schwerekoeffizient × Faktor n × Anzahl der Tage

Daraus ergibt sich folgende Berechnung des Pauschalbetrags, für den Zeitraum vom 27. Juni 2017 bis zum 28. November 2018: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 Euro; vom 29. November 2018 bis zum 26. März 2019: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 Euro; vom 27. März 2019 bis zum 2. Dezember 2019: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 Euro. Somit beantragt die Kommission einen Gesamtpauschalbetrag von 2 766 992,00 Euro.

31. Irland, das von Estland und Frankreich unterstützt wird, macht geltend, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV keine Anwendung finde, weil das irische Recht eine Teilumsetzung der Richtlinie 2015/849 gewährleiste. Zudem laufe der von der Kommission gestellte Antrag auf finanzielle Sanktionen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zuwider. Die Vorgehensweise der Kommission, systematisch Sanktionen zu verhängen, sei fehlerhaft, da sie zur Substantiierung ihrer Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, die Umstände jedes Einzelfalls prüfen müsse. Da die Umsetzung nun vollständig erfolgt sei, sei die Verhängung eines Pauschalbetrags nicht geeignet, eine abschreckende Wirkung zu erzielen; sie könne die Mitgliedstaaten vielmehr veranlassen, bei der Qualität der Umsetzungsmaßnahmen Abstriche zu machen.

32. Hinsichtlich der Bemessung der finanziellen Sanktionen vertritt Irland (unterstützt durch Frankreich) die Auffassung, dass die Berechnung der Sanktionen nach Art. 260 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV nicht nach derselben Methode erfolgen solle und dass kein Pauschalbetrag erforderlich sei, wenn die Verpflichtung zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof entscheide, bereits erfüllt worden sei. Hilfsweise wird geltend gemacht, dass der Pauschalbetrag herabzusetzen sei. Insbesondere sei es unangemessen, für die Dauer des Verstoßes auf den Tag nach Ablauf der Umsetzungsfrist abzustellen, da Irland seinerzeit nicht davon ausgegangen sei, dass die Situation unter Art. 260 Abs. 3 AEUV falle. Im Hinblick auf die am 29. November 2018 mitgeteilten Maßnahmen sei auch der Schwerekoeffizient unangemessen. Irland meint, dass zusätzlich zu den von der Kommission vorgeschlagenen gewisse mildernde Umstände zu berücksichtigen seien, u. a., dass die Umsetzungsmaßnahmen vor dem Urteil des Gerichtshofs erlassen worden seien, dass die Umsetzung durch Primärrecht erfolgt sei und dass Irland den Umsetzungsmaßnahmen im Gesetzgebungsverfahren Priorität eingeräumt, die Kommission auf dem Laufenden gehalten sowie den der Kommission vor Einleitung des Verfahrens übermittelten Zeitplan eingehalten habe.

V. Prüfung

A. Verletzung der Verpflichtungen aus Art. 258 AEUV

33. Es ist darauf hinzuweisen, dass in Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Mitteilung – gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EUV aufgestellten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – hinreichend klare und genaue Informationen über den Inhalt der nationalen Rechtsnormen enthalten muss, mit denen eine Richtlinie umgesetzt wird. In dieser Mitteilung, der eine Konkordanztabelle beigefügt werden kann, müssen mithin die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mit denen der betreffende Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angegeben werden. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat – sei es, dass Informationen ganz oder teilweise fehlen, sei es, dass eine Information nicht hinreichend klar und genau ist – kann als solche die Einleitung des Verfahrens nach Art. 258 AEUV rechtfertigen [16].

34. Insbesondere hat der Gerichtshof entschieden, dass die Umsetzung einer Richtlinie zwar durch bereits geltende Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts sichergestellt werden kann, dies jedoch die Mitgliedstaaten nicht von der formellen Verpflichtung zur Mitteilung befreit, selbst wenn der Mitgliedstaat diese innerstaatlichen Vorschriften bereits im Rahmen der Umsetzung früherer Richtlinien mitgeteilt hat [17]. Schreibt eine Richtlinie ausdrücklich vor, dass die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung auf die Richtlinie Bezug nehmen oder in ihrer amtlichen Veröffentlichung einen auf die Richtlinie Bezug nehmenden Hinweis enthalten müssen, ist zur Umsetzung der Richtlinie darüber hinaus der Erlass einer neuen spezifischen Regelung erforderlich [18].

35. Nach ständiger Rechtsprechung ist bei einer Klage nach Art. 258 AEUV die Frage, ob ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand, wobei später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können [19].

36. In der vorliegenden Rechtssache ist unstreitig, dass Irland es versäumt hat, sämtliche zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 notwendigen Maßnahmen zu erlassen und die betreffenden Maßnahmen bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, nämlich bis zum 9. Mai 2018, mitzuteilen [20]. In der Tat sind, abgesehen von einer einzigen Umsetzungsmaßnahme, die Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie erst nach diesem Datum erlassen und mitgeteilt worden (vgl. Nrn. 8, 15 bis 17 und 21 dieser Schlussanträge), so dass sie nicht berücksichtigt werden können.

37. Hinsichtlich der Maßnahmen, die bei Ablauf der Umsetzungsfrist am 26. Juni 2017 in Irland bereits galten, halte ich die Argumente, die Irland beim Gerichtshof dafür vorgebracht hat, dass diese Maßnahmen bei der Beurteilung der Nichterfüllung der Verpflichtungen in der vorliegenden Rechtssache zu berücksichtigen seien, nicht für überzeugend. Insbesondere im Hinblick darauf, dass Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten vorschreibt, sicherzustellen, dass ihre Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die betreffende Richtlinie Bezug nehmen (vgl. Nrn. 6 und 7 dieser Schlussanträge), war es für Irland erforderlich, spezifische Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen. Irland

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

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

18 Siehe Urteil vom 15. April 2010, Kommission Irland (C-294/09, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:200, Rn. 17).

19 Siehe Urteil vom 28. März 2019, Kommission/Irland (C-427/17, nicht veröffentlicht, EU:C:2019:269, Rn. 42).

20 In dieser Rechtssache liegt der maßgebliche Zeitpunkt zwei Monate nach dem Zeitpunkt, zu dem die mit Gründen versehene Stellungnahme Irland zuging (siehe Nr. 10 dieser Schlussanträge), was am 9. März 2018 geschah.

behauptet nicht, dass die mitgeteilten Maßnahmen diese Voraussetzung erfüllt hätten. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen ist auch nicht ersichtlich, dass Irland eine Konkordanztabelle übermittelt hätte, in der der Zusammenhang zwischen den Bestimmungen der Richtlinie 2015/849 und den entsprechenden Bestimmungen dieser einzelstaatlichen Umsetzungsinstrumente, wie im 67. Erwägungsgrund der Richtlinie vorgesehen, erläutert würde. Jedenfalls bestreitet Irland nicht, dass diese Maßnahmen keine vollständige Umsetzung der Richtlinie 2015/849 bewirkten.

38. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, festzustellen, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es nicht alle Maßnahmen, die zu deren Umsetzung erforderlich sind, fristgerecht erlassen oder sie jedenfalls nicht mitgeteilt hat.

B. Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV

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

40. Da das Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [21], für diese Fragen von besonderer Relevanz ist, ist es erforderlich, einige einleitende Bemerkungen zu diesem Urteil vorauszuschicken (Abschnitt 1), um dann auf das der Kommission nach Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumte Ermessen, finanzielle Sanktionen zu beantragen, die Bemessung der finanziellen Sanktionen nach dieser Bestimmung sowie die Verhängung eines Pauschalbetrags in der vorliegenden Rechtssache einzugehen (Abschnitte 2, 3 und 4).

1. Urteil vom 8. Juli 2018, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze)

41. Im Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [22], ging es vor allem um den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV und die Bemessung von Zwangsgeldern nach dieser Vorschrift. Dazu hat der Gerichtshof insbesondere ausgeführt, dass die in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehene „Verpflichtung …, Maßnahmen zur Umsetzung … mitzuteilen“, dahin auszulegen sei, dass „die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, hinreichend klare und genaue Informationen über die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie mitzuteilen. Sobald diese Mitteilung, gegebenenfalls unter Beifügung einer Konkordanztabelle, erfolgt ist, obliegt es der Kommission, im Hinblick auf einen Antrag, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die in der genannten Bestimmung vorgesehene finanzielle Sanktion zu verhängen, nachzuweisen, dass bestimmte Umsetzungsmaßnahmen offensichtlich unterblieben sind oder sich nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erstrecken“ [23].

42. Des Weiteren hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Verhängung von Zwangsgeldern nach Art. 260 Abs. 3 AEUV grundsätzlich nur gerechtfertigt sei, soweit die Vertragsverletzung bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert, und dass die zu Art. 260 Abs. 2 AEUV ergangene Rechtsprechung auf Art. 260 Abs. 3 AEUV entsprechend anzuwenden sei, da mit den in

21 C-543/17, EU:C:2019:573.

22 C-543/17, EU:C:2019:573.

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

diesen beiden Bestimmungen vorgesehenen Zwangsgeldern das gleiche Ziel verfolgt werde. Im Hinblick auf das ihm in der Sache eingeräumte Ermessen und die in der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV entwickelten Kriterien verhängte der Gerichtshof ein Zwangsgeld mit einem Tagessatz von 5 000 Euro gegen Belgien, weil es Maßnahmen zur Umsetzung dreier Artikel der in Rede stehenden Richtlinie für eine seiner Regionen weder umgesetzt noch mitgeteilt hatte [24].

43. Auf dieser Grundlage ist zu beachten, dass der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV dahin ausgelegt hat, dass dieser eröffnet ist, wenn ein Mitgliedstaat Maßnahmen, die eine unvollständige (teilweise) Umsetzung der betreffenden Richtlinie bewirken, nicht mitteilt [25]. Außerdem hat der Gerichtshof die Bemessung von Zwangsgeldern nach Art. 260 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV nach derselben Methode vorgenommen, wobei er sein Ermessen und das mit dieser Art von Sanktion verfolgte Ziel hervorgehoben hat. Darauf werde ich später in meiner Prüfung zurückkommen (vgl. Nrn. 53 und 54 dieser Schlussanträge).

44. Dem Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [26] ist zu entnehmen, dass das Vorbringen Irlands, unterstützt von Estland und Frankreich, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV keine Anwendung finde, weil Irland die Richtlinie 2015/849 teilweise umgesetzt habe, keinen Erfolg haben kann. Art. 260 Abs. 3 AEUV ist in diesem Verfahren anwendbar [27], weil die Kommission nachgewiesen hat, dass Irland seiner Mitteilungsverpflichtung nicht in vollem Umfang nachgekommen ist. In der Tat fehlte es offensichtlich an Umsetzungsmaßnahmen, weil Irland nur Maßnahmen zur Umsetzung einer einzigen Bestimmung der Richtlinie 2015/849 mitgeteilt hatte und die bereits bestehenden einzelstaatlichen Maßnahmen nicht hinreichend waren (vgl. Nrn. 36 und 37 dieser Schlussanträge).

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

45. Im vorliegenden Fall macht Irland – zusammen mit Estland und Frankreich – im Wesentlichen geltend, dass die Verhängung finanzieller Sanktionen nicht gerechtfertigt sei, da die Kommission ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, im Licht der besonderen Umstände des Einzelfalls begründen müsse.

46. In Anbetracht meiner Ausführungen in den Nrn. 43 bis 49 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rumänien (C-549/18) kann ich dieser Ansicht nicht folgen.

47. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die der Kommission eingeräumte Möglichkeit, finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen, mit dem von der Rechtsprechung anerkannten weiten Ermessen der Kommission bezüglich der Einleitung von Verfahren nach Art. 258 AEUV verknüpft ist [28]. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ist die Kommission nicht gehalten, „ihre Entscheidung [zu] rechtfertigen …, [können] die Erwägungen, die für diese Wahl bestimmend sind, …

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

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

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

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

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

die Zulässigkeit der Klage nicht beeinflussen. … Der Gerichtshof hat lediglich zu prüfen, ob die behauptete Zuwiderhandlung grundsätzlich in dem gewählten Verfahren verfolgt werden kann.“ [29] Dies sollte meines Erachtens auch für die Entscheidung der Kommission gelten, finanzielle Sanktionen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu beantragen.

48. Dafür spricht auch der Wortlaut des Art. 260 Abs. 3 AEUV („so kann sie, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des … Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen“), wonach die Entscheidung der Kommission, ob sie in einem Verfahren nach Art. 258 AEUV finanzielle Sanktionen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV beantragt, in ihrem Ermessen steht und sie nicht dazu verpflichtet ist [30]. Allerdings kann diesem Wortlaut nicht entnommen werden, dass die Kommission gehalten wäre, ihre Entscheidung, von Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen, zu begründen, soweit sie dazu nicht – im Hinblick darauf, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV mit dem Verfahren nach Art. 258 AEUV im Zusammenhang steht [31] – nach Art. 258 AEUV verpflichtet ist.

49. Die Entscheidung der Kommission wird jedenfalls, wie diese ausgeführt hat (siehe Nr. 27 dieser Schlussanträge), insoweit zu begründen sein, als sie eine angesichts der Umstände des Einzelfalls vorzunehmende individuelle Bemessung der beantragten finanziellen Sanktionen und insbesondere die Anwendung der Kriterien beinhaltet, auf die zur Festsetzung ihrer Höhe abgestellt wurde. Dadurch wird der Mitgliedstaat in die Lage versetzt, die Bemessung der von der Kommission vor dem Gerichtshof beantragten finanziellen Sanktionen zu verstehen und – wie in der vorliegenden Rechtssache – zu rügen.

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

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

51. Davon ausgehend, dass die Entscheidung der Kommission, im vorliegenden Fall finanzielle Sanktionen zu beantragen, mit Art. 260 Abs. 3 AEUV in Einklang steht, wende ich mich nunmehr im Licht meiner Ausführungen in den Nrn. 50 bis 59 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rumänien (C-549/18) der Bemessung der finanziellen Sanktionen nach dieser Bestimmung zu.

52. Insbesondere sollte die Kommission, wie ich bereits in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) [32] dargelegt habe, befugt sein, bei Art. 260 Abs. 2 und 3 AEUV dieselbe Methode zur Berechnung der von ihr vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen anzuwenden, da es sich um dieselben Sanktionen handelt, die mit diesen beiden Bestimmungen verfolgten Ziele vergleichbar sind und dadurch ein kohärenter Ansatz gefördert und die Vorhersehbarkeit für die Mitgliedstaaten erhöht wird. Insoweit ändert der Umstand, dass Art. 260 Abs. 2 AEUV einen „doppelten Verstoß“ gegen Unionsrecht und die Nichtdurchführung des gemäß Art. 258 AEUV ergangenen Urteils sanktioniert, wohingegen Art. 260 Abs. 3 AEUV eine einzige, auf der Nichterfüllung der Mitteilungspflicht beruhende Verletzung des Unionsrechts sanktioniert, meines Erachtens nichts daran, dass beide Bestimmungen Verletzungen betreffen, die im Primärrecht der Union verankert sind (vgl. Nr. 33 dieser Schlussanträge).

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

30 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, Nr. 68 mit weiteren Hinweisen).

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

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

53. Jedenfalls ist der Gerichtshof im Rahmen von Art. 260 Abs. 3 AEUV hinsichtlich der Verhängung finanzieller Sanktionen bzw. der Methode ihrer Berechnung nicht an die Vorschläge der Kommission gebunden [33]. Wie der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [34] im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 3 AEUV anerkannt hat, ist es Sache des Gerichtshofs, in jeder Rechtssache anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern. Im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 2 AEUV hat der Gerichtshof des Weiteren entschieden, dass die Vorschläge und Leitlinien in den Mitteilungen der Kommission den Gerichtshof nicht binden, sondern lediglich einen nützlichen Bezugspunkt darstellen und gewährleisten, dass die Klageerhebung transparent und vorhersehbar ist und dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht [35].

54. Folglich lässt sich aus dem Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [36] schließen, dass die Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV insoweit analog auf Art. 260 Abs. 3 AEUV anzuwenden ist, als die in den beiden Bestimmungen vorgesehenen finanziellen Sanktionen die gleichen Ziele erreichen sollen: Während die Verhängung eines Zwangsgelds besonders geeignet erscheint, einen Mitgliedstaat zu veranlassen, eine Vertragsverletzung, die ohne eine solche Maßnahme die Tendenz hätte, sich fortzusetzen, so schnell wie möglich abzustellen, wird bei der Verhängung eines Pauschalbetrags eher auf die Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen abgestellt.

55. Ferner hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV, beginnend mit seiner Leitentscheidung vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich [37], entschieden, dass er nicht nur sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld [38], sondern auch eine nicht von der Kommission vorgeschlagene finanzielle Sanktion verhängen kann, denn „die Zweckmäßigkeit der Verhängung einer finanziellen Sanktion und die Wahl der Sanktion, die am besten den Umständen des Einzelfalls angepasst ist, [können] nur im Licht der Feststellungen des Gerichtshofes in dem nach Artikel [260 Abs. 2 AEUV] zu erlassenden Urteil beurteilt werden und sind somit der politischen Sphäre entzogen“ [39]. Somit stellt sich die Frage, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 260 Abs. 2 AEUV hinsichtlich seines Ermessens, sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld oder eine nicht von der Kommission vorgeschlagene finanzielle Sanktion zu verhängen, auf Art. 260 Abs. 3 AEUV entsprechend anwendbar ist.

56. Insoweit halte ich an der von mir in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) [40] vertretenen Auffassung fest, dass der Gerichtshof gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld oder aber eine nicht von der Kommission beantragte finanzielle Sanktion verhängen kann, und zwar bis zu der nach dieser Bestimmung für die finanzielle Sanktion geltenden Obergrenze. Insbesondere kann aus dem Wortlaut von Art. 260 Abs. 3 AEUV („bis zur Höhe des von der Kommission genannten

33 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hypothekarkredit) (C-569/17, EU:C:2019:271, Nr. 74).

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

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

36 Siehe Urteil vom 8. Juli 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 61) (das auf das entsprechend anwendbare Urteil vom 12. Juli 2005, Kommission/Frankreich, C-304/02, EU:C:2005:444, Rn. 81, verweist). Vgl. auch Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

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

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

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

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

Betrags“), der sich auf den Betrag und nicht auf die Wahl der zu verhängenden finanziellen Sanktion bezieht, geschlossen werden, dass der Gerichtshof keine finanzielle Sanktion verhängen kann, deren Höhe den von der Kommission vorgeschlagenen Betrag übersteigt. Allerdings lässt dies meiner Ansicht nach das Ermessen des Gerichtshofs, in allen Situationen die angemessene finanzielle Sanktion zu bestimmen, unberührt. Daher kann der Gerichtshof, je nach den Umständen, eine finanzielle Sanktion, die nicht von der Kommission vorgeschlagen wurde, oder sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld verhängen, und zwar in – oder bis zu – der Höhe des „von der Kommission genannten Betrags“, wobei dies nicht der Gesamtbetrag sein muss, der letztendlich gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängt wird.

57. Diese Auslegung dient darüber hinaus den mit Art. 260 Abs. 3 AEUV verfolgten Zielen und berücksichtigt den Zweck der verschiedenen finanziellen Sanktionen, die in den Verträgen vorgesehen sind. Wie bereits in Nr. 42 dieser Schlussanträge ausgeführt, ist die Verhängung eines Zwangsgelds nicht mehr möglich, wenn der Mitgliedstaat seine Mitteilungspflicht im Lauf des Verfahrens – und somit vor der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof – erfüllt. Ein Pauschalbetrag kommt jedoch auch dann noch in Betracht, um den Auswirkungen des Verstoßes auf die öffentlichen und privaten Interessen Rechnung zu tragen und die Wiederholung ähnlicher Verstöße durch Abschreckung zu verhindern. In der Tat erklärt genau diese Situation, dass die Kommission ihre Vorgehensweise geändert hat und in Fällen des Art. 260 Abs. 3 AEUV grundsätzlich sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld beantragt (siehe Nr. 26 dieser Schlussanträge), wofür diese Klage ein Beispiel ist. Doch selbst wenn die Kommission nur eine Art von Sanktion vorschlüge, würde das dem Gerichtshof eingeräumte Ermessen, erforderlichenfalls eine andere Sanktion oder sowohl einen Pauschalbetrag als auch ein Zwangsgeld (vorbehaltlich der in Art. 260 Abs. 3 AEUV genannten Obergrenze) zu verhängen, sicherstellen, dass diese Bestimmung nicht ihrer nützlichen Wirkung beraubt würde.

4. Verhängung eines Pauschalbetrags im vorliegenden Fall

58. Nach der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV [41] hängt die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags und die Festsetzung seiner Höhe gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV in jedem Einzelfall von der Gesamtheit der maßgebenden Aspekte ab, die sich sowohl auf die Merkmale des festgestellten Verstoßes als auch auf die Haltung beziehen, die der betroffene Mitgliedstaat eingenommen hat. In Ausübung seines Ermessens entscheidet der Gerichtshof, ob er einen Pauschalbetrag verhängt, sowie gegebenenfalls den Betrag, der den Umständen angepasst ist und in angemessenem Verhältnis zu dem Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen die Schwere des Verstoßes, seine Dauer sowie die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats.

59. Dieser Rechtsprechung ist auch zu entnehmen, dass die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags auf der Beurteilung der Folgen der Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen beruht, insbesondere wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat [42]. Die Verurteilung zu einem Pauschalbetrag kann nicht automatisch erfolgen, da dem Gerichtshof für die Entscheidung darüber, ob es einen Grund für die Verhängung derartiger Sanktionen gibt, eine weite Wertungsbefugnis gewährt wird [43].

60. Auf dieser Grundlage ist festzustellen, dass dem Gerichtshof nach Art. 260 Abs. 3 AEUV ein erheblicher Ermessenspielraum gewährt wird, in geeigneten Fällen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls und des Verhaltens des betroffenen Mitgliedstaats einen Pauschalbetrag zu verhängen, um den Folgen der Nichterfüllung der Mitteilungspflicht des betreffenden Mitgliedstaats für die privaten und öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen. Der Umstand, dass der Gerichtshof

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

42 Siehe Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland (C-279/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:834, Rn. 65).

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

die Verhängung eines Pauschalbetrags im Zusammenhang mit Art. 260 Abs. 2 AEUV für angemessen befunden hat, „insbesondere wenn die Vertragsverletzung lange Zeit fortbestanden hat“ (siehe Nr. 59 dieser Schlussanträge), hindert ihn nicht daran, auch in anderen Situationen erforderlichenfalls einen Pauschalbetrag zu verhängen, um die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern.

61. Darüber hinaus ist in Anbetracht der verschiedenen Ziele, die mit Zwangsgeldern bzw. Pauschalbeträgen verfolgt werden (siehe Nr. 54 dieser Schlussanträge), offensichtlich, dass zwar die Verurteilung zur Zahlung eines Zwangsgelds, das sich im Hinblick auf die noch anhaltende Vertragsverletzung im Wesentlichen als Zwangsmittel darstellt, nur insoweit geboten ist, als der Verstoß fortdauert, es jedoch keine zwingenden Gründe dafür gibt, dass Gleiches für die Verhängung eines Pauschalbetrags gilt [44]. Entgegen der von Frankreich und Irland vertretenen Ansicht bedeutet der Umstand, dass der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen im Lauf des Verfahrens erfüllt haben mag, daher nicht, dass der Zweck des Pauschalbetrags entfiele.

62. Im vorliegenden Fall sollte davon ausgegangen werden, dass die Verhängung eines Pauschalbetrags als abschreckende Maßnahme angemessen ist. Der von der Kommission vorgeschlagene Gesamtbetrag (2 766 992,00 Euro) kann bei Anwendung der aktualisierten Zahlen der Kommission [45] (auf 2 011 919,60 Euro) und möglicherweise auch noch weiter herabgesetzt werden, falls bestimmte Faktoren berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des vorliegenden Falles schlage ich dem Gerichtshof daher vor, gegen Irland einen Pauschalbetrag in Höhe von 1 500 000 Euro zu verhängen [46].

63. Was als Erstes die Schwere der Zuwiderhandlung angeht, hat der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) [47] im Zusammenhang mit der Verhängung eines Zwangsgelds gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV anerkannt, dass die Pflicht, nationale Maßnahmen zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Maßnahmen der Kommission mitzuteilen, „wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts sind und dass der Verletzung dieser Pflichten daher eine gewisse Schwere beizumessen ist“. Dies gilt meiner Meinung nach gleichermaßen für die vorliegende Sache, in der es um die Verhängung eines Pauschalbetrags geht.

64. Hinzu kommt für den Fall, dass der Gerichtshof die von der Kommission beschlossenen Kriterien für die Bestimmung des Pauschalbetrags übernehmen sollte, dass die von der Kommission in dieser Sache vorgenommene Beurteilung der Schwere wohl nicht fehlerhaft ist, wenn man die Bedeutung der verletzten Bestimmungen des Unionsrechts und die Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen bedenkt. Schließlich ist die Richtlinie 2015/849 ein wichtiges Rechtsinstrument zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung [48]. Die Richtlinie, die mit dem Aufbau einer wirksamen und echten

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

45 Vgl. Mitteilung der Kommission – Aktualisierung der Daten für die Berechnung der Pauschalbeträge und Zwangsgelder, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Vertragsverletzungsverfahren vorschlägt (ABl. 2019, C 309, S. 1). Der Mindestpauschalbetrag wurde auf 1 212 000 Euro herabgesetzt. Somit wäre der Pauschalbetrag nach der in Nr. 30 dieser Schlussanträge erwähnten Formel wie folgt zu berechnen: vom 27. Juni 2017 bis zum 28. November 2018: 1 039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 774 102,89 Euro, vom 29. November 2018 bis zum 26. März 2019: 1 039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 Euro, vom 27. März 2019 bis zum 2. Dezember 2019: 1 039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 Euro. Auf dieser Grundlage beliefe sich der von der Kommission beantragte Gesamtpauschalbetrag auf 2 011 919,60 Euro.

46 Es ist erwähnenswert, dass der Betrag, den ich vorschlage, in gewissem Umfang Pauschalbeträgen entspricht, die nach Art. 260 Abs. 2 AEUV wegen nicht vollständiger Richtlinienumsetzung verhängt wurden. Siehe Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission/Irland (C-374/11, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:827, Rn. 52 und 53) (2 Mio. Euro). Dieser Betrag ist mit dem im Urteil vom 25. Juni 2013, Kommission/Tschechische Republik (C-241/11, EU:C:2013:423, Rn. 46 bis 55) (250 000 Euro) verhängten Betrag zu vergleichen (in dem insbesondere darauf hingewiesen wird, dass der Verstoß nur beschränkte Auswirkungen hatte).

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

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

Sicherheitsunion [49] im Zusammenhang steht, baut auf früheren Richtlinien und internationalen Aktivitäten in diesem Bereich auf, um den rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Union zu stärken [50]. Ähnlich wie im Fall anderer Entscheidungen des Gerichtshofs zu Richtlinien im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt [51] besteht Grund zur Annahme, dass Irlands Verletzung der Pflicht, alle Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 zu erlassen und mitzuteilen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen kann und daher einen gewissen Schweregrad aufweist [52].

65. Die Folgen, die Irlands Nichtumsetzung der Richtlinie 2015/849 für die privaten und öffentlichen Interessen hat, können auch als erheblich angesehen werden, da, wie die Kommission vorgetragen hat, die Nichtumsetzung Gefahren für die Integrität und das Funktionieren des Finanzsystems birgt, weil es für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht werden kann, mit nachteiligen Folgen für Anleger und Bürger. Deutlich wird dies z. B. in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. September 2019 zum Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union zur Bekämpfung von Geldwäsche [53], die u. a. begrüßte, dass die Kommission gegen Mitgliedstaaten, die die Richtlinie 2015/849 noch nicht umgesetzt hatten, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, und die betreffenden Mitgliedstaaten aufforderte, diese so bald wie möglich umzusetzen.

66. In diesem Zusammenhang finde ich Irlands Vorbringen, dass die Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen übertrieben dargestellt seien, da die bereits bestehenden einzelstaatlichen Maßnahmen in dem Bereich die teilweise Umsetzung der Richtlinie 2015/849 gewährleisteten und somit dafür sorgten, dass die Ziele der Richtlinie weitgehend erreicht würden, nicht überzeugend. Der Gerichtshof hat ähnliche Argumente mit der Begründung zurückgewiesen, dass feststeht, dass solche Maßnahmen nicht den Anforderungen der betreffenden Richtlinie genügten; andernfalls wäre ja kein Verstoß des Mitgliedstaats gegen seine Umsetzungspflicht festzustellen gewesen [54]. Auch der Umstand, dass Irland entschieden hat, die Richtlinie 2015/849 durch Primärrecht umzusetzen (siehe Nr. 32 dieser Schlussanträge), stellt meines Erachtens keinen mildernden Umstand dar, da sich ein Mitgliedstaat nicht auf Praktiken oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen [55].

67. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Irland bereits zuvor vom Gerichtshof nach Art. 258 AEUV wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Vorgängerrichtlinien zur Bekämpfung der Geldwäsche verurteilt wurde [56].

68. Allerdings gibt es bestimmte mildernde Umstände, die im vorliegenden Fall berücksichtigt werden sollten. Insbesondere sollte, wie von der Kommission angegeben, bei der Beurteilung der Schwere der Verletzung der Mitteilungspflicht, der Umfang der Umsetzung berücksichtigt werden [57]. Dabei ist hervorzuheben, dass es im vorliegenden Fall darum geht, dass der Mitgliedstaat die Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen nicht vollständig, sondern nur zum Teil unterlassen hat. Hinzu kommt, dass die Frist für die Einrichtung der in den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849 vorgesehenen

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

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

51 Vgl. Fn. 27 der vorliegenden Schlussanträge.

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

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

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

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

56 Vgl. Urteile vom 19. Mai 2009, Kommission/Irland (C-532/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:327) (zur Richtlinie 2005/60), und vom 1. Oktober 2009, Kommission/Irland (C-549/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:604) (zur Richtlinie 2006/70).

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

zentralen Register zur Aufbewahrung der Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern durch die Richtlinie 2018/843 verlängert wurde, wodurch sich allerdings nichts an der Umsetzungsfrist für die übrigen Verpflichtungen nach der Richtlinie änderte (vgl. Nr. 7 dieser Schlussanträge). Ich sehe keinen Grund, warum diese Fristverlängerung nicht als mildernder Umstand berücksichtigt werden sollte, wie von der Kommission vorgetragen. Irland hat auch dargetan, dass es im Lauf des Verfahrens loyal mit der Kommission zusammengearbeitet hat, z. B., indem es die Kommission stets auf dem Laufenden hielt (siehe Nr. 32 dieser Schlussanträge) [58].

69. Was als Zweites die Dauer des Verstoßes betrifft, ist die Kommission der Ansicht, dass diese ab dem Tag zu berechnen sei, an dem die Umsetzungsfrist der Richtlinie 2015/849 endete, während Irland anderer Auffassung ist.

70. In der Rechtsprechung zu Pauschalbeträgen gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV bemisst der Gerichtshof die Dauer des Verstoßes ab dem Tag der Verkündung seines ersten Urteils nach Art. 258 AEUV bis zu dem Tag, an dem der Mitgliedstaat seine Verpflichtungen erfüllt hat, bzw., wenn der Mitgliedstaat dies versäumt, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof im zweiten Verfahren den Sachverhalt prüft [59]. Was die Bestimmung von Pauschalbeträgen gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV angeht, sind es also vor allem zwei Aspekte, die im vorliegenden Fall von Interesse sind.

71. Erstens ist hinsichtlich des Endpunkts der Dauer des Verstoßes im vorliegenden Fall streitig, ab welchem Zeitpunkt Irlands Verpflichtungen als erfüllt angesehen werden können. Insoweit vermag mich das Vorbringen Irlands vor dem Gerichtshof, dass es mit den am 29. November 2018 mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen seine Verpflichtungen erfüllt habe, nicht zu überzeugen.

72. Insbesondere ist ersichtlich, dass trotz dieser Maßnahmen einige Bestimmungen der Richtlinie 2015/849 nur unzureichend umgesetzt waren. So hat Irland z. B. in seiner Gegenerwiderung ausgeführt, dass die Frist für die Umsetzung der Bestimmungen in Art. 30 Abs. 1 Unterabs. 2 sowie Abs. 2 und 7 sowie in Art. 31 Abs. 1, 2, 3 und 7 dieser Richtlinie durch die Richtlinie 2018/843 verlängert worden sei und dass Irland jedenfalls dabei gewesen sei, die von der Kommission angegebenen Teile dieser Bestimmungen umzusetzen; diese Umsetzungsinstrumente seien dann am 30. Januar 2019 und 27. März 2019 mitgeteilt worden. Wie die Kommission ausgeführt hat, galt diese Verlängerung jedoch nicht für alle in den Art. 30 und 31 der Richtlinie 2015/849 festgelegten Verpflichtungen (siehe Nrn. 7 und 23 dieser Schlussanträge). Des Weiteren hat Irland in seiner Gegenerwiderung ausgeführt, dass bezüglich der Verpflichtungen in Art. 47 Abs. 2 der Richtlinie 2015/849 eine Bestimmung eingeführt werden könne und dass es für Art. 48 Abs. 5 bis 8 dieser Richtlinie nicht erforderlich sei, die spezifischen Verpflichtungen in nationales Recht umzusetzen. Somit hatte Irland, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung erklärt hat (siehe Nrn. 21 und 23 dieser Schlussanträge), bis zum 22. November 2019 bzw. 3. Dezember 2019, als die Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt wurden, hinsichtlich einiger in diesen Bestimmungen festgelegter Verpflichtungen keine Umsetzungsmaßnahmen erlassen. Demnach wurde durch die am 29. November 2018 mitgeteilten Maßnahmen zwar ein erheblicher Teil der Richtlinie 2015/849 umgesetzt, doch hat die Kommission nachgewiesen, dass Irland seine Verpflichtungen erst am 3. Dezember 2019 erfüllt hat.

73. Was zweitens den Beginn der Dauer des Verstoßes anbelangt, ist, wie ich in den Nrn. 74 und 75 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rumänien (C-549/18) vorgeschlagen habe, meines Erachtens bei Pauschalbeträgen auf den Tag abzustellen, an dem die in der betreffenden Richtlinie gesetzte Umsetzungsfrist abläuft, da dies die Zielsetzung des Art. 260 Abs. 3 AEUV – den Mitgliedstaaten u. a. einen größeren Anreiz zur fristgerechten Richtlinienumsetzung zu geben – besser

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

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

erfüllt [60]. Böte sich hingegen z. B. erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die Möglichkeit, einen Pauschalbetrag nach Art. 260 Abs. 3 AEUV zu verhängen, bestünde die Gefahr, dass die in der Richtlinie gesetzte Umsetzungsfrist keine unmittelbare Wirkung hätte, solange die Kommission nicht tatsächlich gegen einen Mitgliedstaat vorginge. Hervorzuheben ist auch, dass sich Pauschalbeträge – anders als Zwangsgelder, die ein Mittel dazu sind, Mitgliedstaaten zu zwingen, den Verstoß zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt abzustellen – auf ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten beziehen und ein Mittel sind, das sicherstellt, dass es sich für Mitgliedstaaten nicht lohnt, abzuwarten, ob tatsächlich ein Verfahren gegen sie eingeleitet wird, bevor sie Maßnahmen ergreifen, um den Verstoß abzustellen [61]; genau dazu könnte es aber kommen, wenn auf die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abgestellt würde.

74. Der von mir vorgeschlagene Ansatz hat daher wohl im Fall von Pauschalbeträgen mehr Berechtigung als im Fall von Zwangsgeldern, für die der Gerichtshof zur Bestimmung der Dauer des Verstoßes in der Rechtssache Kommission/Belgien (Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze) auf den Tag abgestellt hat, an dem die in der Richtlinie gesetzte Umsetzungsfrist ablief [62]. Entgegen Irlands Vorbringen steht es zudem außer Frage, dass die Verhängung finanzieller Sanktionen (einschließlich Pauschalbeträgen) bei Ablauf der in der Richtlinie 2015/849 gesetzten Umsetzungsfrist am 26. Juni 2017 möglich war, da Art. 260 Abs. 3 AEUV wie auch die Mitteilungen der Kommission eindeutig anwendbar waren [63]. Sollte der Gerichtshof jedoch mit meinem Vorschlag nicht einverstanden sein, kann die Zeitspanne seit dem Ablauf der in der Richtlinie gesetzten Umsetzungsfrist bei der Beurteilung der Schwere des Verstoßes berücksichtigt werden, so wie dies in der Rechtsprechung zu Art. 260 Abs. 2 AEUV geschehen ist [64].

75. Berücksichtigt man in der vorliegenden Rechtssache die Zeitspanne vom Ablauf der in der Richtlinie 2015/849 gesetzten Umsetzungsfrist (26. Juni 2017) bis zu dem Tag, an dem Irland seine Verpflichtungen erfüllt hat (3. Dezember 2019), so hat der Verstoß etwa zweieinhalb Jahre (30 Monate) angedauert, was als erhebliche Dauer angesehen werden kann [65]. Dazu ist anzumerken, dass die Verpflichtung eines Mitgliedstaats, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie zu erlassen, nicht als an sich mit besonderen Schwierigkeiten verbunden angesehen wird [66]. Folglich kann der Umstand, dass Irland nach eigenem Bekunden dem Fortschritt der Umsetzungsmaßnahmen im Gesetzgebungsverfahren Priorität eingeräumt und sich bemüht hat, den der Kommission vor Einleitung des Verfahrens übermittelten Zeitplan einzuhalten (siehe Nr. 32 dieser Schlussanträge), die Dauer des Verstoßes meines Erachtens weder entschuldigen noch verkürzen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen, die am 29. November 2018 (d. h. 17 Monate nach Ablauf der in der Richtlinie 2015/849 gesetzten Umsetzungsfrist am 26. Juni 2017) mitgeteilt wurden, eine weitreichende Umsetzung der Richtlinie 2015/849 gewährleisteten, so dass danach nach Angaben der Kommission nur vier Bestimmungen der Richtlinie noch nicht umgesetzt waren, und dass spätestens am 3. Dezember 2019 die Mitteilung der Umsetzung sämtlicher Bestimmungen der Richtlinie erfolgt war (vgl. Nrn. 17, 21, 71 und 72 dieser Schlussanträge) [67].

76. Schließlich hat Irland dem Gerichtshof nichts zu seiner Zahlungsfähigkeit vorgetragen.

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

61 Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Poiares Maduro in der Rechtssache Kommission/Italien (C-119/04, EU:C:2006:65, Nr. 46). Vgl. auch Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge.

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

63 Vgl. Fn. 8, 9 und 27 dieser Schlussanträge.

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

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

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

67 Vgl. Urteil vom 9. Dezember 2008, Kommission/Frankreich (C-121/07, EU:C:2008:695, Rn. 85).

77. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände dieser Rechtssache schlage ich dem Gerichtshof daher vor, gegen Irland einen Pauschalbetrag in Höhe von 1 500 000 Euro zu verhängen.

VI. Kosten

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

VII. Ergebnis

79. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, dass Irland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 67 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 verstoßen hat, dass es bis zum 26. Juni 2017 nicht alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen, erlassen oder diese Maßnahmen jedenfalls nicht mitgeteilt hat;

2. Irland zu verurteilen, einen Pauschalbetrag in Höhe von 1 500 000 Euro zu zahlen;

3. Irland die Kosten aufzuerlegen;

4. Estland und Frankreich ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.