Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2020*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme – direktiv (EU) 2015/849 – manglende gennemførelse og/eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb«

I sag C-550/18,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 27. august 2018,

Europa-Kommissionen ved T. Scharf, L. Flynn og G. von Rintelen, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Irland ved G. Hodge, M. Browne og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af G. Gilmore, BL, og P. McGarry, SC,

sagsøgt,

støttet af:

Republikken Estland ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik ved A.-L. Desjonquères, B. Fodda og J.-L. Carré, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, L.S. Rossi og I. Jarukaitis samt dommerne M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, F. Biltgen (refererende dommer), A. Kumin, N. Jääskinen og N. Wahl,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: fuldmægtig M. Longar,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2019,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. marts 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 67, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73), idet medlemsstaten ikke inden den 26. juni 2017 vedtog samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2015/849, eller idet den under alle omstændigheder ikke meddelte Kommissionen disse love og bestemmelser.

– Irland pålægges i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 260, stk. 3, TEUF at betale en tvangsbøde på 17 190,60 EUR for manglende opfyldelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltningerne til det nævnte direktiv, regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom.

– Irland pålægges i henhold til bestemmelserne i artikel 260, stk. 3, TEUF at betale et fast beløb på grundlag af et dagligt beløb på 4 701,20 EUR ganget med det antal dage, overtrædelsen har varet, med forbehold af, at det overstiger et fast minimumsbeløb på 1 685 000 EUR.

– Irland tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

2 Artikel 1, stk. 1 og 2, i direktiv 2015/849 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv har til formål at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

2. Medlemsstaterne sikrer, at hvidvask af penge og finansiering af terrorisme forbydes.«

3 Direktivets artikel 67 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 26. juni 2017. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale love og administrative bestemmelser, som de vedtager på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

4 Direktiv 2015/849 er blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 2015/849 og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT 2018, L 156, s. 43). Direktiv 2018/843 trådte i kraft den 9. juli 2018.

5 Nævnte direktivs artikel 1, nr. 42), har følgende ordlyd:

»Direktiv (EU) 2015/849 ændres således:

[…]

42) Artikel 67, [stk. 1,] affattes […] således:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 26. juni 2017.

Medlemsstaterne anvender artikel 12, stk. 3, fra den 10. juli 2020.

Medlemsstaterne opretter de i artikel 30 omhandlede registre senest den 10. januar 2020, de i artikel 31 omhandlede registre senest den 10. marts 2020 og de i artikel 32a omhandlede centrale automatiske mekanismer senest den 10. september 2020.

Kommissionen sikrer den i artikel 30 og 31 omhandlede sammenkobling af registre i samarbejde med medlemsstaterne senest den 10. marts 2021.

Medlemsstaterne meddeler straks Kommissionen teksten til de i dette stykke omhandlede love og bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen i medlemsstaterne indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.««

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

6 Som led i gennemførelsen af direktiv 2015/849 gav Irland den 23. februar 2017 meddelelse om European Union (Anti-Money Laundering: Beneficial Ownership of Corporate Entities) Regulations 2016 (Den Europæiske Unions retsforskrifter af 2016 (Bekæmpelse af hvidvask af penge: reelt ejerskab af selskaber)). Da Kommissionen var af den opfattelse, at denne foranstaltning kun udgjorde en gennemførelse af artikel 30, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2015/849, og da Irland ikke havde underrettet denne institution om eksistensen af andre foranstaltninger, som var blevet vedtaget med henblik på at efterkomme direktivet, tilstillede den den pågældende medlemsstat en åbningsskrivelse den 19. juli 2017.

7 Det fremgik af Irlands svar af 13. september 2017, at gennemførelsesforanstaltninger til det nævnte direktiv var under udarbejdelse på denne dato. Der blev imidlertid ikke fremlagt noget udkast til lovgivning for så vidt angår udkastene til retsforskrifter vedrørende truster og strukturer for kollektiv forvaltning af aktiver.

8 Da Kommissionen var af den opfattelse, at gennemførelsen af direktiv 2015/849 fortsat var ufuldstændig, fremsendte denne institution den 8. marts 2018 en begrundet udtalelse til Irland, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme kravene i direktivet inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af udtalelsen.

9 Irland besvarede den nævnte udtalelse ved skrivelse af 4. maj 2018, hvori den underrettede Kommissionen om, at et udkast til en retsakt om indarbejdelse af direktiv 2015/849 i national lovgivning var blevet udarbejdet, og at de irske myndigheder havde givet vedtagelsen heraf en meget høj prioritet. Drøftelserne i parlamentet om det tekstudkast, der allerede var blevet offentliggjort, og som blev fremsendt til Kommissionen, skulle således påbegyndes i maj 2018.

10 Kommissionen har, idet Irland hverken havde vedtaget de nationale foranstaltninger, der var nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiv 2015/849, eller givet meddelelse om disse foranstaltninger, anlagt nærværende søgsmål med påstand om, at det foreholdte traktatbrud fastslås, og om, at denne medlemsstat pålægges at betale ikke alene et fast beløb, men ligeledes en daglig tvangsbøde.

11 I det retsmøde, der blev afholdt den 10. december 2019, har Kommissionen meddelt Domstolen, at den delvis har frafaldet sit søgsmål, for så vidt som den ikke længere nedlægger påstand om pålæggelse af en daglig tvangsbøde, eftersom denne påstand savner et grundlag som følge af den fulde gennemførelse af direktiv 2015/849 i irsk ret. Samtidig har Kommissionen præciseret, at størrelsen af betalingen af det faste beløb, som den har nedlagt påstand om i den foreliggende sag, er på 2 766 992 EUR og dækker hele perioden fra den 27. juni 2017 til den 2. december 2019.

12 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 12. og den 11. februar 2019 har henholdsvis Republikken Estland og Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Irland.

Om søgsmålet

Om traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumenter

13 Efter Kommissionens opfattelse har Irland tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 67 i direktiv 2015/849, idet medlemsstaten ikke senest den 26. juni 2017 havde vedtaget samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder idet den havde undladt at give Kommissionen meddelelse om disse love og bestemmelser.

14 På datoen for anlæggelsen af nærværende søgsmål havde Kommissionen nemlig ud over oplysningerne vedrørende de foranstaltninger, der var blevet vedtaget for at sikre gennemførelsen af artikel 30, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2015/849, ikke modtaget nogen anden oplysning fra Irland, som kunne gøre det muligt at lægge til grund, at direktivet var blevet gennemført i irsk ret.

15 Hvad angår de hævdede nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2015/849, der blev meddelt efter indgivelsen af stævningen, og som Irland har henvist til i svarskriftet, har Kommissionen anerkendt, at Irland ved meddelelsen den 29. november 2018 af flere gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv faktisk i stort omfang har gennemført direktivet. På tidspunktet for indgivelsen af replikken var der imidlertid fortsat mangler for så vidt angår det nævnte direktivs artikel 30, stk. 1, andet afsnit, artikel 30, stk. 2 og 7, artikel 31, stk. 1-3 og 7, artikel 47, stk. 2 og 3, artikel 48, stk. 5-9, artikel 61, stk. 3, og artikel 62, stk. 2.

16 Kommissionen har endvidere bestridt, at direktiv 2015/849 blot er en af ændringer ledsaget ajourføring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15), der allerede er gennemført i irsk ret. Direktiv 2015/849 udgør i forhold til bestemmelserne i direktiv 2005/60 en betydelig udvikling i Unionens regler på området for

bekæmpelse af hvidvask af penge, for så vidt som direktiv 2015/849 bl.a. udvider anvendelsesområdet for reglerne på området for bekæmpelse af hvidvask af penge ved i flere henseender at udvide begrebet »forpligtede enheder«, der er omfattet af disse regler. Direktiv 2015/849 fastsætter udtrykkeligt, at skattemæssige lovovertrædelser skal være omfattet af listen over de vigtigste overtrædelser på området for hvidvask af penge, og udvider definitionen af politisk udsat person, således at det omfatter nationale statsborgere. Direktivet har sit udspring i en ajourføring af de lovgivningsmæssige rammer på området for hvidvask af penge og afspejler denne sammenhæng. Under den administrative procedure meddelte Irland desuden aldrig en eneste national gennemførelsesforanstaltning til direktiv 2005/60 inden for rammerne af gennemførelsen af direktiv 2015/849 og fremlagde heller ingen sammenligningstabel, der kunne godtgøre sådanne nationale foranstaltningers relevans, og som kunne forklare forbindelsen mellem disse og bestemmelserne i sidstnævnte direktiv.

17 Kommissionen har i denne henseende anført, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det for det første tilkommer medlemsstaterne at vedtage en positiv gennemførelsesforanstaltning, såfremt et direktiv, således som direktiv 2015/849 gør det ved sin artikel 67, udtrykkeligt pålægger medlemsstaterne at sikre, at de til gennemførelsen af direktivet nødvendige bestemmelser indeholder en henvisning til direktivet, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen er ledsaget af en sådan henvisning. For det andet skal direktivbestemmelser gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved det pågældende direktiv tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til disse rettigheder. I den foreliggende sag var disse krav imidlertid ikke opfyldt ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018.

18 Irland er af den opfattelse, at den skal frifindes i det af Kommissionen anlagte søgsmål, for så vidt som denne medlemsstat siden den 29. november 2018 har opfyldt de i artikel 67 i direktiv 2015/849 fastsatte forpligtelser. Irland har således præciseret, at den med ikrafttrædelsen den 26. november 2018 af Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) (Amendment) Act 2018 (lov af 2018 om strafferetspleje (Hvidvask af penge og finansiering af terrorisme) (ændring), herefter »lov af 2018«) og med vedtagelsen af Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (Section 25) (Prescribed Class of Designated Person) Regulations 2018 (retsforskrift af 2018 om lov af 2010 om strafferetspleje (Hvidvask af penge og finansiering af terrorisme) (section 25) (lovbestemt kategori af omfattede personer)) har sikret en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2015/849.

19 Irland har ikke desto mindre gjort gældende, at direktiv 2015/849 i stort omfang kun udgør en ajourføring, med ændringer, af bestemmelserne i det tredje direktiv om hvidvask af penge, dvs. direktiv 2005/60. De tre første direktiver om hvidvask af penge er imidlertid blevet gennemført ved den fortsat gældende irske lovgivning, navnlig ved Criminal Justice (Money Laundering and Terrorist Financing) Act 2010 (lov af 2010 om strafferetspleje (Hvidvask af penge og finansiering af terrorisme), herefter »lov af 2010«). Sidstnævnte omfatter en stor del af de grundlæggende krav i direktiv 2015/849, således at lov af 2010, selv uden de ved lov af 2018 indførte lovmæssige ændringer, allerede indeholder 122 sections, hvoraf 85 vedrører forpligtede enheder og deres forpligtelser. Det anseelige antal gennemførelsesforanstaltninger, der allerede er gældende, og som er knyttet til rækken af direktiver om hvidvask af penge, er imidlertid ikke afspejlet i stævningen.

20 Ligeledes gav Irland den 23. februar 2017 Kommissionen meddelelse om den retsforskrift af 2016, der er nævnt i nærværende doms præmis 6. Denne retsforskrift udgør opfyldelsen af den i direktiv 2015/849 fastsatte forpligtelse til at tvinge de virksomheder og øvrige juridiske enheder, der har hjemsted i den pågældende medlemsstat, til at indsamle og opbevare egnede, aktuelle og præcise oplysninger om de reelle ejere. De ved den nævnte retsforskrift indførte bestemmelser udgør en vigtig gennemførelsesforanstaltning til dette direktiv.

21 Til disse foranstaltninger skal lægges lov af 2018, hvorved der blev indført ændringer til lov af 2010. Irland har gjort gældende, at vedtagelsen af lov af 2018 indebar en længere gennemførelsesprocedure med henblik på at sikre effektiviteten af bestemmelserne i direktiv 2015/849, at medlemsstaten gav høj prioritet til vedtagelsen af forslaget til lov til gennemførelse af dette direktiv, og at dette forslag allerede befandt sig på et fremskredent trin af lovgivningsproceduren, da Kommissionen anlagde nærværende søgsmål.

22 Irland har tilføjet, at en række bestemmelser i direktiv 2015/849 ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltning.

23 Samtidig med, at Irland har erkendt, at gennemførelsen af visse bestemmelser i direktiv 2015/849 ikke var blevet foretaget frem til ikrafttrædelsen af lov af 2018 den 26. november 2018, er denne medlemsstat derfor for det første af den opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, således som Kommissionen har gjort det, at størstedelen af dette direktiv ikke var blevet gennemført i irsk ret på datoen for nærværende søgsmåls anlæggelse, og medlemsstaten har for det andet anført, at den meddelte Kommissionen den delvise gennemførelse af det nævnte direktiv inden udløbet af den frist, der var fastsat i direktivets artikel 67, stk. 1.

24 Hvad angår de mangler i gennemførelsen af direktiv 2015/849, hvorom det hævdes, at de stadig forelå efter ikrafttrædelsen af lov af 2018 den 26. november 2018, har Irland med hensyn til bestemmelserne i direktivets artikel 30, stk. 1, andet afsnit, artikel 30, stk. 2 og 7, samt artikel 31, stk. 1-3 og 7, gjort gældende, at den havde lagt til grund, at fristen for deres gennemførelse var blevet forlænget ved den ændring af direktivets artikel 67, stk. 1, som blev foretaget ved direktiv 2018/843. Under alle omstændigheder er visse af disse bestemmelser allerede blevet fuldstændigt eller delvist gennemført i national ret ved lov af 2010.

25 For så vidt angår artikel 47, stk. 2, i direktiv 2015/849 har denne medlemsstat gjort gældende, at der ved lov af 2018 blev indført bestemmelser om registrering for checkindløsningskontorer, men at det, eftersom ingen sådanne kontorer var registreret på dens område, ikke blev vurderet nødvendigt at vedtage en bestemmelse vedrørende checkindløsningskontorers egnethed og hæderlighed.

26 Hvad angår artikel 47, stk. 3, i direktiv 2015/849 har Irland anført, at den i den sammenligningstabel, der blev meddelt sammen med lov af 2018, redegjorde for den omstændighed, at de pågældende faglige organer skal underkaste deres medlemmer en kontrol med hensyn til straffedomme. Hvad angår de i denne bestemmelse omhandlede enheder er det nemlig godtgjort, at revisorer, notarer og selvstændige retlige aktører alle skal være medlemmer af de pågældende faglige organer, og at de i denne egenskab er underlagt en kontrol med hensyn til straffedomme. Følgelig er iagttagelsen af de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 47, stk. 3, sikret.

27 Hvad angår artikel 48, stk. 5-9, i direktiv 2015/849 har Irland gjort gældende, at disse bestemmelser ikke kræver pålæggelse af særlige forpligtelser i de specifikke lovbestemmelser. Selv hvis det antages, at sådanne forpligtelser følger af den nævnte artikels stk. 5-8, har Irland anset disse for at være sekundære og accessoriske i forhold til de kompetente myndigheders generelle opgaver, der er fastsat i section 63 i lov af 2010. Da bestemmelserne i direktivets artikel 48, stk. 9, i sagens natur er valgfrie, kræver de ikke nogen særskilt gennemførelsesforanstaltning.

28 Hvad angår artikel 61, stk. 3, i direktiv 2015/849 har Irland anført, at section 54 i lov af 2010, som ændret ved section 26 i lov af 2018, indeholder forpligtelser for de personer, der er omfattet af denne bestemmelse. Beskyttelsen af de whistleblowere, hvortil Kommissionen henviser i replikken, er for sin del reguleret i eksisterende national lovgivning, nemlig Protected Disclosures Act 2014 (lov af 2014 om beskyttede offentliggørelser).

29 Med hensyn til artikel 62, stk. 2, i direktiv 2015/849 har den nævnte medlemsstat gjort gældende, at gennemførelsen heraf er sikret ved eksisterende lovgivning, for så vidt som det er Irlands centralbank, der på grundlag af Fitness and Probity Standards (code issued under Section 50 of the Central Bank Reform Act 2010) (retsforskrifter om hæderlighed og egnethed (regler vedtaget i medfør af section 50 i lov af 2010 om reform af centralbanken)), som denne bank vedtog i 2014, pålægger administrative sanktioner.

Domstolens bemærkninger

30 Det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 30.1.2002, Kommissionen mod Grækenland, C-103/00, EU:C:2002:60, præmis 23, af 18.10.2018, Kommissionen mod Rumænien, C-301/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:846, præmis 42, og af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 23).

31 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (jf. i denne retning dom af 27.11.1997, Kommissionen mod Tyskland, C-137/96, EU:C:1997:566, præmis 8, af 18.12.1997, Kommissionen mod Spanien, C-360/95, EU:C:1997:624, præmis 13, og af 11.6.2015, Kommissionen mod Polen, C-29/14, EU:C:2015:379, præmis 49).

32 I den foreliggende sag tilstillede Kommissionen Irland den begrundede udtalelse den 8. marts 2018, således at den heri fastsatte frist på to måneder udløb den 8. maj 2018. Det er derfor den på denne dato gældende nationale lovgivning, der skal lægges til grund ved vurderingen af, om der foreligger det påståede traktatbrud (jf. analogt dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

33 I denne henseende fremgår det for det første af Irlands svar af 4. maj 2018, at der på denne dato, og uanset vedtagelsen af en national foranstaltning til gennemførelse af artikel 30, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2015/849, ikke var blevet foretaget en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv i national ret. Det er imidlertid ubestridt, at denne situation ikke havde ændret sig den 8. maj 2018, idet de foranstaltninger, der – selv ifølge Irland – var nødvendige for at sikre en fuldstændig gennemførelse af det nævnte direktiv, først blev meddelt Kommissionen den 29. november 2018.

34 Det er for det andet ubestridt, at ud over den foranstaltning, der sikrede gennemførelsen af artikel 30, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2015/849, er de øvrige nationale foranstaltninger, som Irland anser for de facto at have sikret en delvis gennemførelse af dette direktiv ved udløbet af den i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018 fastsatte frist, ikke alene ikke blev meddelt Kommissionen i denne forbindelse, men desuden, og i strid med det i direktivets artikel 67 foreskrevne, indeholdt de ikke nogen henvisning til direktivet.

35 Det følger heraf, at de pågældende foranstaltninger ikke kan anses for at udgøre positive gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 31.

36 I øvrigt skal det bemærkes, at de foranstaltninger, der blev meddelt den 29. november 2018, den 30. januar 2019, den 27. marts 2019, den 27. november 2019 og den 3. december 2019, blev vedtaget og trådte i kraft længe efter udløbet af den i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018 fastsatte frist, således at der under alle omstændigheder ikke kan tages hensyn hertil ved vurderingen af, om det foreholdte traktatbrud forelå ved udløbet af denne frist.

37 Det må derfor konkluderes, at Irland ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget samtlige de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktiv 2015/849 og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse gennemførelsesforanstaltninger.

38 Det må følgelig fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 67 i direktiv 2015/849, idet medlemsstaten ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018, ikke havde vedtaget samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Om traktatbruddet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Om anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF

– Parternes argumenter

39 Ifølge Kommissionen blev artikel 260, stk. 3, TEUF indført ved Lissabontraktaten med henblik på at styrke den sanktionsordning, som tidligere var blevet indført ved Maastrichttraktaten. Som følge af denne bestemmelses innovative karakter og nødvendigheden af at bevare gennemsigtighed og retssikkerhed vedtog denne institution den meddelelse, der er benævnt »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, i TEUF« (EUT 2011, C 12, s. 1, herefter »meddelelsen af 2011«).

40 Denne bestemmelse har til formål i højere grad at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre direktiverne inden for de frister, EU-lovgiver fastsætter, og at sikre håndhævelse af EU-lovgivningen.

41 Det er Kommissionens opfattelse, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse, såvel når der er tale om fuldstændig undladelse af at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, som når der er tale om delvis meddelelse af disse foranstaltninger.

42 Denne institution er i øvrigt af den opfattelse, at eftersom artikel 260, stk. 3, TEUF omhandler en medlemsstats manglende overholdelse af sin forpligtelse til at meddele »gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv«, finder denne bestemmelse ikke alene anvendelse i tilfælde af manglende meddelelse af de nationale gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, men ligeledes i tilfælde af undladelse af at vedtage sådanne foranstaltninger. En rent formalistisk fortolkning af den nævnte bestemmelse, hvorefter sidstnævnte blot har til formål at sikre en effektiv meddelelse af nationale foranstaltninger, sikrer ikke en relevant gennemførelse af alle bestemmelserne i det pågældende direktiv og fratager forpligtelsen til at gennemføre direktiver i national ret enhver effektiv virkning.

43 I den foreliggende sag er der netop tale om at sanktionere Irlands manglende vedtagelse, offentliggørelse og dermed meddelelse til Kommissionen af alle de nødvendige retsregler for at sikre gennemførelsen af direktiv 2015/849 i national ret.

44 Som svar på de argumenter, som Irland har fremført for at anfægte anvendeligheden af artikel 260, stk. 3, TEUF på den foreliggende sag, har Kommissionen indledningsvis gjort gældende, at denne bestemmelse har et specifikt anvendelsesområde, og at den ikke skal anskues som en undtagelse til en almindelig regel, således at den ikke skal fortolkes strengt. Det er af afgørende betydning, at direktiver gennemføres rettidigt i national ret, og den nævnte bestemmelse har netop til formål at sikre iagttagelse af fristen til gennemførelse af disse.

45 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at begreberne »fuldstændig gennemførelse« på den ene side og »korrekt gennemførelse« på den anden side klart kan adskilles fra hinanden. Kommissionens konstatering af mangler i gennemførelsen af et direktiv i national ret indebærer på ingen måde, at Kommissionen har foretaget en kontrol af eksisterende nationale bestemmelsers forenelighed med dette direktiv. Dette gælder så meget desto mere, når den misligholdende medlemsstat, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, selv har medgivet, at gennemførelsen af det pågældende direktiv i national ret endnu delvist mangler. Henset til formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF, således som dette formål er blevet præciseret af Domstolen i dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), er anvendelsen af denne bestemmelse i øvrigt ikke afgrænset til de tilfælde alene, hvor der ikke er foretaget nogen gennemførelse overhovedet.

46 Kommissionen har derudover bestridt argumentet om, at den i den foreliggende sag har handlet uforholdsmæssigt ved at foreslå økonomiske sanktioner og tilsidesat de forpligtelser, der følger af den i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte pligt til loyalt samarbejde. I denne henseende har Kommissionen fremhævet, at den aldrig har bestridt, at Irland havde handlet i god tro og samarbejdet loyalt. Det er i øvrigt ufornødent at undersøge anvendeligheden af artikel 260, stk. 3, TEUF i lyset af den pågældende medlemsstats gode tro, for så vidt som det er ubestridt, at Irland var forsinket med vedtagelsen af det vigtigste instrument i national ret, som medlemsstaten havde valgt med henblik på at give flertallet af bestemmelserne i direktiv 2015/849 virkning, nemlig lov af 2018. Denne tilgang gælder så meget desto mere, som selve formålet med artikel 260, stk. 3, TEUF er at tilskynde medlemsstaterne til rettidigt at gennemføre samtlige bestemmelser i et direktiv. Der er ingen grund til at frygte, at medlemsstaterne vil prioritere iagttagelsen af fristen for gennemførelse af direktiverne på bekostning af denne gennemførelses kvalitet, for så vidt som EU-lovgiver har fastsat de frister, der er nødvendige for at sikre en gennemførelse af kvalitet, og for så vidt som den nævnte lovgiver har taget hensyn til disse parametre i forbindelse med valget af den ved direktiverne fastsatte gennemførelsesdato. Domstolen har desuden fastslået, at såfremt fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der kun én mulighed for den pågældende stat, som er forenelig med EU-retten, nemlig at tage passende initiativer med henblik på at formå den kompetente institution til at træffe afgørelse om en eventuel forlængelse af denne frist.

47 Kommissionen har endelig anført, at dens beslutning om systematisk at anmode om pålæggelse af en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF ikke kan anskues således, at Kommissionen herved undlader at udøve sin skønsbeføjelse. I punkt 16 i meddelelsen af 2011 har Kommissionen nemlig udtrykkeligt taget hensyn til den omstændighed, at den nævnte bestemmelse indrømmer institutionen en vid skønsbeføjelse i lighed med skønsbeføjelsen til eventuelt at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF. Den politiske beslutning om principielt at anvende det instrument, der er fastsat i artikel 260, stk. 3, TEUF, i alle de sager, som vedrører de i denne bestemmelse omhandlede traktatbrud, er således blevet vedtaget i forbindelse med udøvelsen af dens skønsbeføjelse. Selv om Kommissionen ikke udelukker, at der kan opstå særlige tilfælde, hvor den ikke vil finde det egnet at anmode om sanktion i henhold til den nævnte bestemmelse, har den præciseret, at dette ikke er tilfældet her.

48 I denne henseende har Kommissionen bestridt Irlands og de intervenerende medlemsstaters argument om, at den støtter sin anmodning om pålæggelse af en økonomisk sanktion over for en medlemsstat på andre medlemsstaters adfærd. Tværtimod sørger Kommissionen for i henhold til den anvendte beregningsmetode at foreslå sanktioner, der er tilpasset en given overtrædelse, og den omstændighed,

at Kommissionen har indført en generel ramme, som gør det muligt for denne institution på en ikkediskriminerende måde at anvende sin metode i hver enkelt sag, kan ikke afkræfte denne konklusion.

49 Irland har, samtidig med, at denne medlemsstat har erkendt, at den kun delvist havde gennemført direktiv 2015/849 ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, bestridt, at artikel 260, stk. 3, TEUF kan finde anvendelse i den foreliggende sag.

50 Til støtte for sit standpunkt har denne medlemsstat navnlig gjort gældende, at den siden den 29. november 2018 havde haft direktiv 2015/849 fuldstændigt gennemført, mens Kommissionen er af den opfattelse, at den fuldstændige gennemførelse af dette direktiv i irsk ret først blev sikret fra og med den 3. december 2019. Kommissionens argumentation vedrørende perioden efter den 29. november 2018 er støttet på en kvalitativ analyse af det nævnte direktivs gennemførelse, hvilket viser, at det er svært at sondre mellem en »fuldstændig gennemførelse« af et direktiv og en »ukorrekt gennemførelse« heraf. I et sådant tilfælde har en medlemsstat ikke mulighed for at vide, om en given overtrædelse er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF eller ej, og i bekræftende fald i hvilken periode denne overtrædelse har stået på. Selv om det i den foreliggende sag skulle antages, at der efter den 26. november 2018 fortsat var mangler i gennemførelsen af direktiv 2015/849, hvilket Irland har bestridt, kan disse mangler tilskrives Irlands forkerte fortolkning af visse forpligtelser, som påhviler denne medlemsstat, manglende omhu eller en ukorrekt udfyldt sammenligningstabel. Den omstændighed, at artikel 260, stk. 3, TEUF, således som Kommissionen har gjort det, anvendes som grundlag for at sanktionere angivelige mindre mangler i forbindelse med prima facie vurderingen af Irlands forpligtelser, er i strid med denne bestemmelses formål.

51 Irland har ligeledes gjort gældende, at anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF skal vurderes konkret og under hensyntagen til den pågældende medlemsstats gode tro. Da den beføjelse, som Kommissionen er indrømmet ved denne bestemmelse, er af skønsmæssig art, skal det fastslås, at Kommissionens generelle politik – således som denne er beskrevet i Kommissionens meddelelse med overskriften »EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse« (EUT 2017, C 18, s. 10) – der består i systematisk at anmode om pålæggelse af faste beløb og tvangsbøder, ikke er i overensstemmelse med den nævnte bestemmelses formål. Endvidere gør denne politik det ikke muligt at tage hensyn til den indsats, som medlemsstaterne har ydet i god tro. I den foreliggende sag blev Kommissionen underrettet om fremskridtene med gennemførelsen af direktiv 2015/849 og om den tidsplan, der var blevet fastlagt med henblik på vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til dette direktiv. På denne baggrund vil pålæggelse af betaling af et fast beløb sandsynligvis ikke gøre det muligt at opnå en afskrækkende virkning såsom den af Kommissionen forfulgte beskyttelse af »de med EU-lovgivningen forfulgte almene interesser«, men kan tværtimod tilskynde medlemsstaterne til at gå på kompromis med kvaliteten af gennemførelsen af direktiverne for at foretage en rettidig gennemførelse af disse. Kommissionens tilgang er derfor i strid med det i artikel 5, stk. 4, TEU fastsatte proportionalitetsprincip. Derudover er denne tilgang ikke forenelig med den pligt til loyalt samarbejde, der påhviler Kommissionen i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU. Kommissionens beslutning om systematisk at anmode om betaling af et fast beløb uden at begrunde denne anmodning i hvert enkelt tilfælde er i øvrigt i strid med Domstolens praksis, hvorefter pålæggelse af betaling af et fast beløb ikke må have en automatisk karakter og skal besluttes i lyset af den konkrete sags omstændigheder. I den foreliggende sag tilsigter Kommissionen at statuere et eksempel med Irland og således i fremtiden at formå de øvrige medlemsstater til at iagttage de i direktiverne fastsatte gennemførelsesfrister. Dette er uretfærdigt og ulovligt. Kommissionens adfærd er desuden støttet på den antagelse, at medlemsstaterne søger at forhale gennemførelsen af direktiverne, hvilket de facto svarer til at formode, at medlemsstaterne er i ond tro. En sådan formodning er imidlertid i strid med den i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte pligt til loyalt samarbejde.

52 Republikken Estland og Den Franske Republik har bl.a. gjort gældende, at den foreliggende sag viser, hvor svært det er for en medlemsstat at sondre mellem en ufuldstændig gennemførelse af et direktiv og en ukorrekt gennemførelse heraf. Medlemsstaterne ville således befinde sig i en særdeles vanskelig situation, eftersom de, såfremt den af Kommissionen foreslåede tilgang følges, aldrig kan have vished for, at denne institution ikke agter at anmode om, at de pålægges en økonomisk sanktion.

53 Derudover er disse intervenerende medlemsstater af den opfattelse, at artikel 260, stk. 3, TEUF ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag, for så vidt som Kommissionen ikke har givet en fyldestgørende begrundelse for sin beslutning om at anmode om pålæggelse af betaling af et fast beløb. En sådan beslutning skal imidlertid, således som det fremgår af Domstolens praksis på området, være specifikt begrundet i forhold til de særlige omstændigheder i den konkrete sag. Kommissionen kan således ikke begrænse sig til principielt at anvende det i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsatte instrument, idet den ellers vil handle i strid med denne bestemmelse. Endvidere er det på sin plads, at Kommissionen foretager en detaljeret vurdering af hver enkelt sag, for så vidt som disse forhold er nødvendige for at fastlægge arten af den økonomiske sanktion, som skal pålægges med henblik på at formå den pågældende medlemsstat til at bringe det pågældende traktatbrud til ophør, og for at fastsætte et beløb, der er passende i forhold til de konkrete omstændigheder, således som det er påkrævet i henhold til den nævnte retspraksis.

– Domstolens bemærkninger

54 Det skal bemærkes, at artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. Hvis Domstolen i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF fastslår en overtrædelse, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom.

55 Hvad angår rækkevidden af artikel 260, stk. 3, TEUF har Domstolen fastslået, at der skal anlægges en fortolkning af denne bestemmelse, der dels gør det muligt på samme tid at sikre Kommissionens beføjelser for at sikre EU-rettens effektive anvendelse og beskytte den ret til forsvar og den proceduremæssige stilling, som tilkommer medlemsstaterne i henhold til artikel 258 TEUF, sammenholdt med artikel 260, stk. 2, TEUF, dels sætter Domstolen i stand til at kunne udøve sin dømmende funktion, der består i under én og samme procedure at bedømme, om den pågældende medlemsstat har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til det pågældende direktiv, og i givet fald vurdere grovheden af den således fastslåede tilsidesættelse og pålægge den økonomiske sanktion, som den finder bedst passer til den konkrete sags omstændigheder (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 58).

56 I denne sammenhæng har Domstolen fortolket de i artikel 260, stk. 3, TEUF indeholdte ord »forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger« således, at de vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at meddele tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger med hensyn til gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv. Med henblik på at opfylde kravet om retssikkerhed og sikre gennemførelsen af alle bestemmelserne i dette direktiv på hele det pågældende område, er medlemsstaterne forpligtet til for hver enkelt bestemmelse i det nævnte direktiv at angive den eller de nationale gennemførelsesbestemmelser. Efter denne meddelelse, i givet fald ledsaget af fremlæggelsen af en sammenligningstabel, påhviler det Kommissionen med henblik på at anmode om, at den pågældende medlemsstat pålægges en i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsat økonomisk sanktion, at godtgøre, at visse gennemførelsesforanstaltninger åbenbart mangler eller ikke dækker hele den

pågældende medlemsstats område, idet det dog ikke under den retslige procedure indledt i henhold til denne bestemmelse tilkommer Domstolen at undersøge, om de nationale foranstaltninger, der er meddelt Kommissionen, sikrer en korrekt gennemførelse af det pågældende direktivs bestemmelser (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 59).

57 For så vidt som det er godtgjort, således som det fremgår af nærværende doms præmis 37 og 38, at Irland ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018, ikke havde meddelt Kommissionen samtlige gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2015/849 som omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, er den således fastslåede overtrædelse omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

58 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen, således som Irland og de til støtte for denne medlemsstat intervenerende medlemsstater har gjort gældende, i hvert enkelt tilfælde skal begrunde sin beslutning om at anmode om en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, eller om denne institution kan gøre det uden begrundelse, i alle de af anvendelsesområdet for denne bestemmelse omfattede situationer, skal det bemærkes, at Kommissionen i sin egenskab af traktaternes vogter i medfør af artikel 17, stk. 1, andet punktum, TEU råder over et skøn med hensyn til at træffe en sådan beslutning.

59 Anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF kan nemlig ikke anskues isoleret, men skal være knyttet til indledningen af en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF. For så vidt som anmodningen om pålæggelse af en økonomisk sanktion i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, TEUF kun udgør en accessorisk del af traktatbrudsproceduren, hvis effektivitet Kommissionen skal sikre, og for så vidt som Kommissionen hvad angår muligheden for at indlede en sådan procedure råder over en skønsbeføjelse, der ikke kan være genstand for en retslig prøvelse fra Domstolen (jf. i denne retning dom af 14.2.1989, Star Fruit mod Kommissionen, 247/87, EU:C:1989:58, præmis 11, af 6.7.2000, Kommissionen mod Belgien, C-236/99, EU:C:2000:374, præmis 28, og af 26.6.2001, Kommissionen mod Portugal, C-70/99, EU:C:2001:355, præmis 17), kan betingelserne for anvendelsen af denne bestemmelse ikke være mere restriktive end de betingelser, hvorunder artikel 258 TEUF gennemføres.

60 Det skal desuden bemærkes, at det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF kun er Domstolen, der har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Når Domstolen efter en kontradiktorisk forhandling vedtager en sådan afgørelse, skal den begrunde denne. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har begrundet sit valg om at anmode Domstolen om at anvende artikel 260, stk. 3, TEUF, berører derfor ikke den pågældende medlemsstats processuelle garantier.

61 Det skal tilføjes, at den omstændighed, at Kommissionen ikke i hvert enkelt tilfælde skal begrunde sin beslutning om at anmode om en økonomisk sanktion i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke fritager denne institution for forpligtelsen til at begrunde arten og størrelsen af den økonomiske sanktion, der søges pålagt, idet den herved skal tage hensyn til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (jf. analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 30.5.2013, Kommissionen mod Sverige, C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

62 Dette krav om at begrunde arten og størrelsen af den økonomiske sanktion, der søges pålagt, er så meget desto mere vigtig, som stk. 3 i artikel 260 TEUF – i modsætning til det, der er fastsat i artiklens stk. 2 – bestemmer, at Domstolen inden for rammerne af en procedure iværksat på grundlag af den førstnævnte bestemmelse kun råder over en afgrænset skønsbeføjelse, for så vidt som Domstolen, når

den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om.

63 Ophavsmændene til artikel 260, stk. 3, TEUF har nemlig ikke alene fastsat, at det påhviler Kommissionen at angive »størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som [skal betales]« af den pålæggende medlemsstat, men ligeledes præciseret, at Domstolen kun kan pålægge betaling af en økonomisk sanktion, »der ikke overstiger det […] beløb«, som er anført af Kommissionen. De har således fastsat en direkte sammenhæng mellem den sanktion, der kræves af Kommissionen, og den, som Domstolen kan pålægge i henhold til den nævnte bestemmelse.

64 Det argument, hvorefter det fremgår af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 9.12.2008, Kommissionen mod Frankrig, C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 63), at pålæggelsen af et fast beløb ikke skal have nogen automatisk karakter, er heller ikke af en sådan art, at det kan have en indvirkning på Kommissionens beføjelse til principielt at indlede en procedure i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF i alle de situationer, hvor den finder, at en tilsidesættelse er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde. Denne retspraksis vedrører nemlig vurderingen af, om en stævning fra Kommissionen med påstand om Domstolens »domfældelse« til betaling af en økonomisk sanktion er berettiget, og ikke muligheden for at indgive en sådan stævning.

65 Hvad angår Irlands argument om, at Kommissionen med sin handling tilsigter at statuere et eksempel med bl.a. Irland selv og Rumænien med henblik på at tilskynde de øvrige medlemsstater til at iagttage de i direktiverne fastsatte gennemførelsesfrister, skal det for det første bemærkes, således som Kommissionen har anført uden at blive modsagt heri, at Irland sammen med Rumænien var de eneste medlemsstater, der på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål ikke havde foretaget en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2015/849. For det andet kan de betragtninger, der har foranlediget Kommissionen til at iværksætte nærværende procedure mod Irland og til at gøre det på det tidspunkt, som den har valgt, under alle omstændigheder ikke berøre spørgsmålet om anvendeligheden af artikel 260, stk. 3, TEUF eller spørgsmålet om, hvorvidt det i henhold til denne bestemmelse anlagte søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

66 Det skal derfor fastslås, at artikel 260, stk. 3, TEUF finder anvendelse på en situation som den, der er omhandlet i den foreliggende sag.

Om pålæggelsen af et fast beløb i den foreliggende sag

– *Parternes argumenter*

67 Hvad angår størrelsen af den økonomiske sanktion, som skal pålægges, er Kommissionen i overensstemmelse med det standpunkt, som afspejles i punkt 23 i meddelelsen af 2011, af den opfattelse, at for så vidt som en manglende opfyldelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv ikke er mindre grov end en tilsidesættelse, der kan være genstand for de i artikel 260, stk. 2, TEUF anførte sanktioner, skal beregningsmetoderne for de sanktioner, der er omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF, være de samme som dem, der anvendes i forbindelse med den i artiklens stk. 2 fastsatte procedure.

68 I den foreliggende sag har Kommissionen anmodet om pålæggelse af et fast beløb, hvis størrelse er beregnet i henhold til de retningslinjer, som er indeholdt i Kommissionens meddelelse af 13. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af artikel [260 TEUF]« (SEK(2005) 1658), som ajourført ved meddelelse af 13. december 2017 med overskriften »Om ajourføring af de oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i traktatbrudssøgsmål« (C(2017) 8720), og hvis faste minimumsbeløb er på 1 685 000 EUR for så vidt angår Irland. Dette faste minimumsbeløb finder dog ikke anvendelse i den foreliggende sag,

for så vidt som det er lavere end det beløb, der følger af beregningen af det faste beløb i overensstemmelse med disse meddelelser. Med henblik på at fastlægge det daglige beløb, der udgør grundlaget for denne beregning, skal det faste grundbeløb, nemlig 230 EUR, ganges med koefficienten for tilsidesættelsens grovhed og med »n«-faktoren, som for Irland er på 2,92. Grovhedskoefficienten blev sat ned i takt med, at Irland meddelte supplerende gennemførelsesforanstaltninger. For perioden fra den 27. juni 2017 til den 28. november 2018 var grovhedskoefficienten således på 7 på en skala fra 1-20, i perioden fra den 29. november 2018 til den 26. marts 2019 var denne koefficient på 2, og i perioden fra den 27. marts til den 2. december 2019 var koefficienten på 1. Additionen af de tre beløb, der svarer til disse perioder, dvs. 2 439 922,80 EUR, 158 497,60 EUR og 168 571,60 EUR, har ført Kommissionen til at anmode om pålæggelse af betaling af et fast beløb på i alt 2 766 992 EUR.

69 Kommissionen har i øvrigt bestridt, at pålæggelse af et fast beløb udgør en undtagelse og kun kan ske under særlige omstændigheder. En forsinket gennemførelse af direktiverne er nemlig ikke alene i strid med beskyttelsen af de med EU-lovgivningen forfulgte almene interesser, hvilken ikke giver plads til nogen forsinkelse, men også, og især, med beskyttelsen af de europæiske borgere, som har subjektive rettigheder i henhold til denne lovgivning. Endvidere ville EU-rettens troværdighed i det hele være truet, såfremt retsakter var flere år om at udfolde deres fulde retlige virkning i medlemsstaterne. Følgelig udgør forsinkelser i gennemførelsen af direktiver særlige omstændigheder, som er alvorlige nok til at begrunde, at der pålægges betaling af et fast beløb.

70 Hvad angår størrelsen af det faste beløb, som Kommissionen har anmodet om betaling af, er Irland af den opfattelse, at Domstolen – i lighed med det, der er blevet fastslået med hensyn til artikel 260, stk. 2, TEUF – ikke er bundet af Kommissionens retningslinjer eller mere specifikt af det faste minimumsbeløb, som for Irland er fastsat til 1 685 000 EUR. Endvidere kan Domstolen, når det pågældende traktatbrud er ophørt inden afsigelsen af dommen i den sag, der vedrører dette traktatbrud, fastslå, at det ikke er nødvendigt at betale et fast beløb. I øvrigt bør der i den foreliggende sag ikke pålægges nogen betaling af et fast beløb. Derudover er der ingen grund til at overføre metoden til beregning af de økonomiske sanktioner, der pålægges i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, til de økonomiske sanktioner, som pålægges i henhold til artiklens stk. 3, for så vidt som grovheden af de overtrædelser, der skal sanktioneres, ikke er den samme.

71 Irland har i øvrigt gjort gældende, at dagen efter den i direktiv 2015/849 fastsatte gennemførelsesfrist, dvs. den 27. juni 2017, ikke kan udgøre et passende udgangspunkt for vurderingen af varigheden af den pågældende overtrædelse, for så vidt som denne medlemsstat på denne dato ikke kunne vide, at overtrædelsen var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF, og at Kommissionen ville vedtage en politik med systematisk anvendelse af denne bestemmelse. Den omstændighed, at det faste beløb beregnes på grundlag af et dagligt beløb, hvorved det af Kommissionen foreslåede faste minimumsbeløb overstiges, er endvidere i strid med retssikkerhedsprincippet. Hvad angår den nævnte overtrædelses ophør har Irland anført, at det efter denne medlemsstats opfattelse skete den 29. november 2018, og ikke, således som Kommissionen har gjort gældende, den 3. december 2019. På denne førstnævnte dato var samtlige de bestemmelser i direktiv 2015/849, som krævede gennemførelse, nemlig til fulde blevet gennemført i national ret. Såfremt Domstolen, uanset at den pågældende overtrædelse blev bragt til ophør på dagen for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, ikke desto mindre skulle beslutte at pålægge Irland betaling af et fast beløb, bør denne økonomiske sanktion være minimal.

72 Hvad angår grovhedskoefficienten har Irland gjort gældende, at i lyset af vigtigheden af de EU-regler, der er genstand for den pågældende overtrædelse, af de minimale konsekvenser, som den manglende gennemførelse af direktiv 2015/849 har for generelle og individuelle interesser, og af de formildende omstændigheder er den af Kommissionen foreslåede koefficient i væsentligt omfang for høj. I den foreliggende sag bør denne koefficient således sættes ned til 1. Blandt de formildende omstændigheder har Irland nærmere bestemt anført, at lov af 2018 trådte i kraft under sagens behandling, at en gennemførelse ved primær lovgivning er knyttet til kraften af de i den gældende lovgivning fastsatte gennemførelsesforanstaltninger, at denne medlemsstat prioriterede de to kamre i parlamentets

vedtagelse af lovforslaget, at den holdt Kommissionen underrettet om de lovgivningsmæssige fremskridt, og at den iagttog den vejledende tidsplan, som denne institution var blevet oplyst om inden anlæggelsen af nærværende søgsmål.

73 Republikken Estland og Den Franske Republik er af den opfattelse, at i den foreliggende sag skal det faste beløb, som Kommissionen har foreslået, under alle omstændigheder sættes ned.

– Domstolens bemærkninger

74 Hvad for det første angår det argument, hvorefter det er uforholdsmæssigt at pålægge et fast beløb, for så vidt som Irland under sagens behandling bragte det pågældende traktatbrud til ophør, skal det for det første bemærkes, at hvis en medlemsstat undlader at opfylde sin forpligtelse til meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv, det være sig ved slet ikke at give oplysninger, at give delvise oplysninger eller ved ikke at give tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger, kan dette i sig selv begrunde, at proceduren efter artikel 258 TEUF indledes med henblik på at fastslå dette traktatbrud (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51). For det andet er formålet med indførelsen af den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også for at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om en national gennemførelsesforanstaltning til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, idet det præciseres, at før indførelsen af en sådan mekanisme kunne pålæggelsen af en økonomisk sanktion over for de medlemsstater, som ikke havde efterkommet en tidligere dom afsagt af Domstolen inden for de fastsatte frister, og som ikke havde opfyldt deres forpligtelse til gennemførelse, først ske flere år efter sidstnævnte dom (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 52).

75 Det må imidlertid fastslås, at ophavsmændene til artikel 260, stk. 3, TEUF har fastsat to typer økonomiske sanktioner med henblik på at opfylde det med denne bestemmelse forfulgte mål, nemlig et fast beløb og en tvangsbøde.

76 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt den ene eller den anden af disse to foranstaltninger skal anvendes, afhænger af, hvor egnet hver enkelt er til at opfylde det mål, der forfølges, når der tages hensyn til omstændighederne i den konkrete sag. Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 81).

77 Under disse omstændigheder kan en stævning, hvori der, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, er nedlagt påstand om pålæggelse af et fast beløb, ikke forkastes som værende uforholdsmæssig med den begrundelse alene, at dens genstand er en overtrædelse, der, selv om den har varet i tid, blev bragt til ophør på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

78 Hvad for det andet angår muligheden for at pålægge en økonomisk sanktion i den foreliggende sag skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder

fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 78).

79 I den foreliggende sag skal det fastslås, at på trods af den omstændighed, at Irland har samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at denne medlemsstat har holdt de sidstnævnte underrettet om fremskridtene med gennemførelsen af direktiv 2015/849, udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den omstændighed, at der på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål kun var meddelt en enkelt gennemførelsesforanstaltning, som kun dækkede bestemmelserne i direktivets artikel 30, stk. 1, første afsnit, og den omstændighed, at de sidste gennemførelsesforanstaltninger til direktivet trådte i kraft en uge inden afholdelsen af retsmødet – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (jf. i denne retning analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 142, og af 4.12.2014, Kommissionen mod Sverige, C-243/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2413, præmis 63).

80 Denne konklusion drages ikke i tvivl af den i nærværende doms præmis 65 anførte argumentation. Således som det er anført i den nævnte præmis, tilkommer det nemlig Kommissionen bl.a. at vurdere muligheden for at anlægge sag mod en medlemsstat og at vælge det tidspunkt, hvor den indleder traktatbrudsproceduren over for denne.

81 Hvad for det tredje angår beregningen af det faste beløb, der er passende at pålægge i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at det tilkommer Domstolen under udøvelse af dens skønsbeføjelse på området, som er afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

82 Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed skal det bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 85). Hertil skal tilføjes, at direktiv 2015/849 er et vigtigt instrument med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle system mod de trusler, som hvidvask af penge og finansiering af terrorisme udgør. Den omstændighed, at en sådan beskyttelse af Unionens finansielle system ikke foreligger eller ikke er tilstrækkelig, skal anses for særligt grov, henset til konsekvenserne heraf for de offentlige og private interesser inden for EU.

83 Selv om det er korrekt, at Irland under sagens behandling bragte det foreholdte traktatbrud til ophør, forholder det sig ikke desto mindre således, at dette traktatbrud forelå ved udløbet af den i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018 fastsatte frist, dvs. den 8. maj 2018, således at EU-rettens effektivitet ikke er blevet sikret til hver en tid.

84 Traktatbruddets grovhed styrkes i øvrigt yderligere af den omstændighed, at Irland på den nævnte dato kun havde vedtaget gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2015/849 med hensyn til en enkelt bestemmelse i direktivet.

85 Den af Irland fremførte argumentation for at forklare forsinkelsen i gennemførelsen af direktiv 2015/849, dvs. primært, at det med henblik på vedtagelsen af lov af 2018 var nødvendigt at benytte sig af en længere gennemførelsesprocedure for at sikre effektiviteten af dette direktivs bestemmelser, er ikke af en sådan art, at den kan have en indvirkning på den pågældende overtrædelses grovhed, for så vidt som det fremgår af fast retspraksis, at praksis eller forhold i en medlemsstats interne retsorden ikke kan påberåbes som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i EU-direktiver, og derfor heller ikke som begrundelse for forsinket eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver. Tilsvarende er det uden betydning, om en medlemsstats traktatbrud skyldes tekniske vanskeligheder, som den er stødt på (jf. bl.a. dom af 7.5.2002, Kommissionen mod Nederlandene, C-364/00, EU:C:2002:282, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis). Såfremt fristen for gennemførelse af et direktiv viser sig at være for kort, er der i øvrigt kun én mulighed for den pågældende medlemsstat, som er forenelig med EU-retten, nemlig at tage passende initiativer med henblik på at formå den kompetente institution til at træffe afgørelse om en eventuel forlængelse af denne frist (jf. i denne retning dom af 1.10.1998, Kommissionen mod Spanien, C-71/97, EU:C:1998:455, præmis 16).

86 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed skal det bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 87). Denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at finde sted på tidspunktet for afslutningen af proceduren.

87 Selv om det i den foreliggende sag er ubestridt mellem parterne, at det pågældende traktatbrud ophørte på en dato, der ligger efter afslutningen af proceduren, forholder det sig ikke desto mindre således, at parterne er uenige om den nøjagtige dato for dette ophør, idet Kommissionen er af den opfattelse, at dette traktatbrud ophørte den 3. december 2019, mens Irland har gjort gældende, at det skete den 29. november 2018.

88 I denne henseende, og henset til det i nærværende doms præmis 82 anførte, skal det fastslås, at visse af gennemførelsesforanstaltningerne til direktiv 2015/849 åbenbart manglede efter den 29. november 2018. Det fremgår nemlig for det første af de for Domstolen fremlagte dokumenter, at de nationale bestemmelser, som efter Irlands opfattelse udgjorde gennemførelsen af det nævnte direktivs artikel 61, stk. 3, og artikel 62, stk. 2, ikke alene først blev meddelt sammen med duplikken den 4. marts 2019, men at de desuden ikke indeholder nogen henvisning til det nævnte direktiv. Således som generaladvokaten har anført i punkt 72 i forslaget til afgørelse, var det for det andet først den 3. december 2019, at nationale foranstaltninger til sikring af gennemførelsen af artikel 47, stk. 2, i direktiv 2015/849 trådte i kraft. Den samme konstatering gælder for bestemmelserne i direktivets artikel 48, stk. 5-8, med hensyn til hvilke Irland har erkendt ikke at have vedtaget gennemførelsesforanstaltninger inden de foranstaltninger, der trådte i kraft den 3. december 2019, med den begrundelse, at de efter medlemsstatens opfattelse var sekundære eller accessoriske. En sådan vurdering foretaget af en medlemsstat er åbenbart ikke tilstrækkelig til at fritage denne for sin forpligtelse til at vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme et direktiv eller for sin forpligtelse til at meddele Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til dette direktiv.

89 Følgelig skal datoen den 3. december 2019 lægges til grund som datoen for ophøret af den manglende opfyldelse af den forpligtelse, der er omhandlet i artikel 260, stk. 3, TEUF.

90 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, skal det bemærkes, at i modsætning til det, som Domstolen fastslog i præmis 88 i dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – Højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), vedrørende fastsættelsen af den daglige tvangsbøde, der skulle pålægges, er det tidspunkt, som skal lægges til

grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud med henblik på pålæggelse af et fast beløb i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløber.

91 Denne bestemmelse har nemlig, således som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, til formål at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre direktiverne inden for de af EU-lovgiver fastsatte frister og at sikre den fulde virkning af EU-lovgivningen. Mens den udløsende faktor for gennemførelse af den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure således er den omstændighed, at en medlemsstat ikke har opfyldt de forpligtelser, der følger af en dom, som fastslår et traktatbrud, er den udløsende faktor for gennemførelse af den i artikel 260, stk. 3, TEUF fastsatte procedure, at en medlemsstat ikke har opfyldt sin forpligtelse til at vedtage og meddele gennemførelsesforanstaltningerne til et direktiv senest på den i direktivet fastsatte dato.

92 Enhver anden løsning ville i øvrigt indebære, at der ville blive rejst tvivl om den effektive virkning af de direktivbestemmelser, som fastsætter den dato, hvor gennemførelsesforanstaltningerne til disse direktiver skal træde i kraft. For så vidt som det følger af Domstolens faste praksis, at fremsendelse af en åbningsskrivelse i medfør af artikel 258, stk. 1, TEUF forudsætter, at en tilsidesættelse af en forpligtelse, der påhviler den pågældende medlemsstat, gyldigt kan påberåbes af Kommissionen (dom af 5.12.2019, Kommissionen mod Spanien (Affaldshåndteringsplaner), C-642/18, EU:C:2019:1051, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis), vil de medlemsstater, der ikke har foretaget en gennemførelse af et direktiv på den heri fastsatte dato, nemlig i denne situation i alle tilfælde råde over en ekstra gennemførelsesperiode, hvis varighed desuden vil variere i forhold til, hvor hurtigt Kommissionen indleder den administrative procedure, uden at der dog kan tages hensyn til varigheden af denne frist i forbindelse med vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud. Det er imidlertid ubestridt, at den dato, fra hvilken et direktivs fulde virkning skal sikres, er den gennemførelsesdato, der er fastsat i selve direktivet, og ikke datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.

93 I modsætning til det, som Irland har gjort gældende, kan denne tilgang ikke undergrave retssikkerhedsprincippet, for så vidt som den pågældende medlemsstat i en situation som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke gyldigt kan gøre gældende, at den ikke var bekendt med, at den allerede fra den dato for gennemførelse, der var fastsat i det pågældende direktiv, ikke opfyldte sine forpligtelser i henhold til direktivet. Endvidere kan den ved den administrative procedure sikrede beskyttelse af den pågældende medlemsstats ret til forsvar ikke have til følge, at denne medlemsstat beskyttes mod enhver økonomisk følge, der udspringer af denne overtrædelse, i perioden forud for udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse.

94 I denne henseende skal det tilføjes, således som generaladvokaten har anført i punkt 74 i forslaget til afgørelse, og i modsætning til det, som Irland har gjort gældende i retsmødet, at offentliggørelsen den 19. januar 2017 af den meddelelse fra Kommissionen, der er omhandlet i nærværende doms præmis 51, fandt sted inden udløbet af den i direktiv 2015/849 fastsatte gennemførelsesfrist. Irland kan derfor ikke gyldigt gøre gældende, at den ikke var bekendt med, at det i den foreliggende sag omhandlede traktatbrud kunne give anledning til et søgsmål i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF.

95 For at sikre EU-rettens fulde virkning skal der derfor i forbindelse med vurderingen af overtrædelsens varighed med henblik på fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb, som skal pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, tages hensyn til den gennemførelsesdato, der er fastsat i selve det pågældende direktiv.

96 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Irland på den gennemførelsesdato, der var fastsat i artikel 67 i direktiv 2015/849, dvs. den 26. juni 2017, ikke havde vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre gennemførelsen af dette direktiv og derfor heller ikke havde meddelt

Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til direktivet. Det følger heraf, at det pågældende traktatbrud, der først ophørte den 3. december 2019 og dermed en uge inden retsmødet, stod på i næsten to og et halvt år.

97 Hvad for det tredje angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP), som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (jf. analogt med artikel 260, stk. 2, TEUF dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark ved Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 124 og den deri nævnte retspraksis).

98 Henset til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til overtrædelsen af artikel 67 i direktiv 2015/849, og som berører EU-rettens fulde virkning, efter sin natur kræver, at der skal pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 2 000 000 EUR.

99 Irland bør følgelig tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 2 000 000 EUR.

Sagsomkostninger

100 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne medlemsstat har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagsomkostningerne.

101 I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, hvorefter de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bør det pålægges Republikken Estland og Den Franske Republik at bære hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 67 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF, idet medlemsstaten ikke inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 8. marts 2018, havde vedtaget samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2015/849, og idet den derfor heller ikke havde meddelt Europa-Kommissionen disse love og bestemmelser.

2) Irland betaler Kommissionen et fast beløb på 2 000 000 EUR.

3) Irland betaler sagsomkostningerne.

4) Republikken Estland og Den Franske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter