

## II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER, ORGANER,  
KONTORER OG AGENTURER

## EUROPA-KOMMISSIONEN

## Meddelelse fra Kommissionen — Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, i TEUF

(2011/C 12/01)

## I. INDLEDNING

1. Muligheden for at pålægge en medlemsstat økonomiske sanktioner, hvis den ikke har opfyldt en dom i en traktatbrudssag, blev indført med Maastrichttraktaten, der i den henseende ændrede artikel 171 i EØF-traktaten, som blev artikel 228 i EF-traktaten, samt artikel 143 i Euratomtraktaten<sup>(1)</sup>. Kommissionen vedtog den 13. december 2005 en meddelelse om gennemførelse af EF-traktatens artikel 228<sup>(2)</sup> (i det følgende meddelelsen fra 2005), som erstattede to tidligere meddelelser fra 1996<sup>(3)</sup> og 1997<sup>(4)</sup>.
2. Lissabon-traktaten ændrer artikel 228 i EF-traktaten, efter ændring nu artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), med henblik på at styrke den foreskrevne procedure i to henseender.
3. For det første, hvad angår proceduren i henhold til artikel 260, stk. 2 (tidligere artikel 228, stk. 2, i EF-traktaten), afskaffer Lissabon-traktaten den begrundede udtalelse i den administrative procedure. Efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse skal Kommissionen, hvis den mener, at en medlemsstat ikke korrekt har opfyldt Domstolens dom, kun foretage et skridt i den administrative procedure, nemlig fremsende en åbningsskrivelse, der opfordrer medlemsstaten til at fremsætte sine bemærkninger<sup>(5)</sup>. Hvis Kommissionen efterfølgende ikke er tilfreds med medlemsstatens bemærkninger, eller hvis medlemsstaten ikke svarer, kan Kommissionen direkte indbringe sagen for Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2. Proceduren ifølge artikel 260, stk. 2, vil således i praksis blive fremskyndet, således at den gennemsnitlige varighed for den procedure, der er omhandlet i meddelelsen fra 2005, automatisk vil blive nedbragt til 8 til 18 måneder<sup>(6)</sup>. Denne vejledende varighed udelukker ikke, at særlige omstændigheder i usædvanlige sager kan begrunde en længere varighed for proceduren. Omvendt berører den ikke Kommissionens bestræbelser på at sikre, at medlemsstaterne så hurtigt som muligt opfylder deres forpligtelser.

<sup>(1)</sup> Nærværende meddelelse finder ligeledes anvendelse på Euratomtraktaten, i det omfang den nye artikel 106a i denne traktat gør artikel 260 i TEUF anvendelig på denne traktat.

<sup>(2)</sup> SEK(2005) 1658.

<sup>(3)</sup> EFT C 242 af 21.8.1996, s. 6.

<sup>(4)</sup> EFT C 63 af 28.2.1997, s. 2.

<sup>(5)</sup> Hvis der er fremsendt en åbningsskrivelse før ikrafttrædelsen af TEUF, vil der i overgangsperioden blive fremsendt en supplerende åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat for at meddele, at det næste skridt bliver at indbringe sagen for Domstolen, og ikke længere en begrundet udtalelse.

<sup>(6)</sup> Punkt 3, i meddelelsen fra Kommissionen — Et resultatorienteret Europa — anvendelse af fællesskabsretten (KOM(2007) 502 endelig udg.), hvor Kommissionen med hensyn til proceduren i den tidligere artikel 228 i EF-traktaten fastslår, at »(d)en tilsvarende frist i procedurer til sikring af, at en dom, som Domstolen tidligere har afsagt, opfyldes, bør i gennemsnit være på mellem 12 og 24 måneder, medmindre der er tale om usædvanlige sager, hvor særlige omstændigheder gør sig gældende«. Særlige omstændigheder kan f.eks. være tilfælde, hvor opfyldelsen af en tidligere dom indebærer foranstaltninger, der tager sigte på at udvikle og styrke konkret infrastruktur og at indrette sig på resultatforpligtelser.

4. I øvrigt svarer bestemmelserne i artikel 260, stk. 2, i TEUF fuldstændig til den tidligere artikel 228 i EF-traktaten. Kommissionens meddelelse fra 2005 finder således fuldt ud anvendelse på procedurerne efter artikel 260, stk. 2, da afskaffelsen af den begrundede udtalelse på ingen måde ændrer denne.
5. Den anden og mere væsentlige nyskabelse i Lissabontraktaten findes i den nye bestemmelse i artikel 260, stk. 3, i TEUF, som er affattet således:
  - »— Når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258, 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 efter omstændighederne finder det passende, at den pågældende stat betaler.
  - Hvis Domstolen 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. Betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom.«
6. Med dette stykke indføres der et helt nyt instrument: Kommissionen kan, når den anlægger traktatbrudssag i medfør af artikel 258 (tidligere artikel 226 i EF-traktaten), foreslå Domstolen at pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb eller en tvangsbøde i den dom, hvori det fastslås, at en medlemsstat har tilsidesat sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter lovgivningsproceduren.
7. Formålet med denne nyskabelse i traktaten er i højere grad at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre direktiverne inden for de frister, lovgiver fastsætter, og således sikre en effektiv lovgivning i EU. Lissabontraktaten tager således højde for, at det er særdeles vigtigt, at medlemsstaterne sikrer en rettidig gennemførelse af direktiverne. Det er ikke kun et spørgsmål om at beskytte de almene interesser, som EU's lovgivning tager sigte på, og hvor forsinkelser er uacceptable, men også, og i særdeleshed, at beskytte de europæiske borgere, som tillægges subjektive rettigheder ved denne lovgivning. I sidste instans drejer det sig om EU-rettens troværdighed generelt, som bringes i fare, hvis det tager flere år, før lovgivningen får fuld retsvirkning i medlemsstaterne.
8. I nærværende meddelelse gør Kommissionen rede for, hvordan den vil anvende den nye bestemmelse, der er indført i Lissabontraktaten.
9. Inden for rammerne af den nye artikel 260, stk. 3, spiller Kommissionen som traktaternes vogter en afgørende indledende rolle: det er dens opgave at indlede den procedure, der er foreskrevet i artikel 258, og kombinere dette med en anmodning ifølge artikel 260, stk. 3, hvori den foreslår, at medlemsstaten pålægges at betale et fast beløb og/eller en tvangsbøde på et bestemt beløb. I modsætning til proceduren efter artikel 260, stk. 2, vil den bøde, der pålægges i det tilfælde, blive fastsat af Domstolen inden for den grænse, Kommissionen har angivet.
10. Anvendelsen fra sag til sag af nedenstående generelle principper og kriterier samt udviklingen i Domstolens praksis i den henseende vil give Kommissionen mulighed for efterfølgende at udvikle sin fremgangsmåde på grundlag af nærværende meddelelse. Da den økonomiske sanktion altid skal være tilpasset sagens konkrete omstændigheder, vil Kommissionen ved udøvelsen af sin skønsmæssige forbeholdelse sig ret til at fravige disse generelle kriterier med en udførlig begrundelse, når det forekommer berettiget i særlige sager.
11. Artikel 260, stk. 3, er et fornyende instrument, som traktaten stiller til rådighed for at give et effektivt svar på det udbredte fænomen med forsinket gennemførelse af direktiver, som til stadighed er bekymrende. I Kommissionens årsberetning om kontrol med gennemførelsen af EU-retten foretager den en grundig analyse af medlemsstaternes gennemførelse af direktiver inden for de fastsatte frister med udgangspunkt i de foreliggende statistikker. Hvis resultaterne ikke viser en mærkbar forbedring, vil Kommissionen tilpasse sin fremgangsmåde, og foretage en fornyet gennemgang af den politik, der er fastlagt i nærværende meddelelse.

## II. GENERELLE PRINCIPPER

12. Kommissionen minder indledningsvis om de tre generelle principper, der skal være vejledende for gennemførelsen af artikel 260, stk. 3, og som allerede er vejledende for samme artikels stk. 2.

13. For det første skal fastsættelsen af sanktionen begrundes med instrumentets overordnede mål, nemlig at sikre en rettidig gennemførelse af EU-retten og forhindre, at den type overtrædelser gentager sig. Kommissionen mener, at fastsættelsen skal baseres på tre grundlæggende kriterier:
- overtrædelsens karakter
  - overtrædelsens varighed
  - nødvendigheden af at sikre en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser.
14. For det andet skal de sanktioner, Kommissionen foreslår Domstolen, være forudsigelige for medlemsstaterne og beregnes efter en metode, der både respekterer proportionalitetsprincippet og princippet om ligebehandling af medlemsstaterne. Det er ligeledes vigtigt at anvende en klar og ensartet metode, da Kommissionen over for Domstolen skal begrunde det foreslåede beløb.
15. For det tredje er det af hensyn til effektive sanktioner vigtigt at fastsætte passende beløb for at sikre en afskrækkende sanktion. Hvis der pålægges rent symbolske sanktioner, vil instrumentet miste enhver nytteværdi, hvilket ville være i strid med selve målet om at sikre en gennemførelse af direktiver inden for den fastsatte frist.

### III. BRUG AF DET NYE INSTRUMENT

16. I overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, kan Kommissionen anvende det nye instrument i denne artikel, »når den finder det hensigtsmæssigt«. Denne formulering skal forstås således, at den giver Kommissionen en vid skønsmæssig lighed med den skønsmæssige til eventuel at indlede en traktatbrudsprocedure ifølge artikel 258, der tilkommer Kommissionen ifølge fast retspraksis.
17. I forbindelse med udøvelsen af denne skønsmæssige finder Kommissionen det passende principielt at anvende instrumentet i artikel 260, stk. 3, i alle de traktatbrudssager, som denne bestemmelse vedrører, og som angår gennemførelse af direktiver vedtaget efter en lovgivningsprocedure. Betydningen af at sikre, at medlemsstaterne gennemfører inden for de fastsatte frister, gælder ligeledes alle lovgivningsmæssige direktiver, hvorfor der i princippet ikke er nogen grund til at sondre mellem disse. Kommissionen udelukker dog ikke, at der kan opstå særlige sager, hvor en anmodning om sanktioner efter artikel 260, stk. 3, kan være uhensigtsmæssig.
18. Når det drejer sig om manglende gennemførelse af ikke-lovgivningsmæssige direktiver, er det ikke muligt at anvende artikel 260, stk. 3. I de tilfælde skal Kommissionen i første omgang indbringe sagen for Domstolen i medfør af proceduren i artikel 258 og efterfølgende, hvis medlemsstaten ikke har opfyldt Domstolens dom, igen indbringe sagen for Domstolen i medfør af artikel 260, stk. 2.
19. Det skal bemærkes, at traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 3, både omfatter en fuldstændig mangel på meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv overhovedet og de tilfælde, hvor meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger er ufuldstændig. Sidstnævnte tilfælde kan opstå, når de meddelte gennemførelsesforanstaltninger ikke dækker hele medlemsstatens område, eller når meddelelsen er ufuldstændig, hvad angår gennemførelsesforanstaltninger til en del af direktivet. Når en medlemsstat har fremsendt alle de nødvendige oplysninger om, hvordan den mener at have gennemført hele direktivet, kan Kommissionen gå ud fra, at medlemsstaten har opfyldt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltningerne, og artikel 260, stk. 3, vil derfor ikke finde anvendelse. En eventuel uenighed om, hvorvidt de meddelte gennemførelsesforanstaltninger eller eksisterende nationale retsfor skrifter er tilstrækkelige, henhører under den normale procedure efter artikel 258 for korrekt gennemførelse af direktiver.

### IV. DE TO MULIGE SANKTIONSTYPER

20. Artikel 260, stk. 3, giver Domstolen mulighed for efter anmodning fra Kommissionen at pålægge en medlemsstat at betale »et fast beløb eller en tvangsbøde«. I betragtning af hensigten med denne formulering og den tilsvarende formulering i samme artikels stk. 2, mener Kommissionen ikke, det er udelukket at kombinere de to sanktionstyper i en og samme dom <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Dom af 2005, sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. I, s. 6263.

21. Kommissionen er klar over, at denne nyskabelse i Lissabontraktaten vil give mulighed for at pålægge en sanktion for manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger på et meget tidligere stadium end hidtil og håber, at sanktioner i form af tvangsbøder i princippet vil være tilstrækkelige til at opfylde formålet med denne nyskabelse i traktaten, som er i højere grad at tilskynde medlemsstaterne til rettidigt at gennemføre direktiver. Kommissionen vil imidlertid fremover ligeledes foreslå et fast beløb i egnede sager, når omstændighederne begrundet det. Endvidere vil Kommissionen afhængigt af medlemsstaternes praksis ikke tøve med at tilpasse sin fremgangsmåde og gøre anvendelsen af et fast beløb til fast praksis (se punkt 11 ovenfor).
22. I overensstemmelse med den logik, der følger af de to sanktionstyper, vil Kommissionen i de sager, der verserer for Domstolen, hvor den kun har foreslået en tvangsbøde, frafalde sagen, når den pågældende medlemsstat meddeler de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger og bringer overtrædelsen til ophør. I de sager, der verserer for Domstolen, hvor den ligeledes har foreslået et fast beløb, vil den ikke frafalde sagen, blot fordi medlemsstaten foretager den nødvendige meddelelse <sup>(8)</sup>.

#### V. FASTSÆTTELSE AF TVANGSBØDEN OG I GIVET FALD DET FASTE BELØB

23. Den tvangsbøde, som Kommissionen foreslår i medfør af artikel 260, stk. 3, vil blive beregnet efter den samme metode som i sager, der indbringes for Domstolen efter stk. 2 i samme artikel, således som det fremgår af punkt 14-18 i meddelelsen fra 2005.
24. Størrelsen af den daglige tvangsbøde beregnes således ved at gange den ensartede grundsats (se punkt 15 i meddelelsen fra 2005 <sup>(9)</sup>) først med en koefficient for overtrædelsens karakter og en koefficient for overtrædelsens varighed og dernæst med en fast »n-faktor« pr. land, der tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingssevne (se punkt 18 i meddelelsen fra 2005 <sup>(10)</sup>).
25. Hvad angår koefficienten for overtrædelsens karakter, vil denne blive fastsat i overensstemmelse med de regler og kriterier, der fremgår af punkt 16 til 16.6 i meddelelsen fra 2005. Kommissionen vil fortsat anvende disse regler og kriterier på samme måde som hidtil i sager, der er indledt efter den tidligere artikel 228 i EF-traktaten vedrørende manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktiver. Navnlig når en medlemsstat i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde og gængs praksis oplyser, at der er tale om en ufuldstændig meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger, kan dette betragtes som en formildende omstændighed og føre til, at der anvendes en lavere koefficient for overtrædelsens karakter, end hvis der var tale om en fuldstændig mangel på gennemførelse.
26. I forbindelse med en eventuel fornyet gennemgang af politikken (se punkt 11) vil Kommissionen være specielt opmærksom på koefficienten for overtrædelsens karakter i lyset af den fremtidige udvikling i Domstolens praksis.
27. Hvad angår fastsættelse af koefficienten for varighed, der beregnes på grundlag af punkt 17 i meddelelsen fra 2005, vil overtrædelsens varighed løbe fra dagen efter udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i det omhandlede direktiv (med forbehold af punkt 31).
28. I de tilfælde, hvor Kommissionen også beslutter at foreslå et fast beløb, vil dette beløb blive beregnet efter den metode, der er fastlagt i punkt 19-24 i meddelelsen fra 2005, dog således at *dies a quo* <sup>(11)</sup> defineres som dagen efter udløbet af gennemførelsesfristen som fastsat i det omhandlede direktiv.

#### VI. DATOEN FOR BETALINGSPLIGTENS IKRAFTTRÆDELSE

29. Når Domstolen pålægger den pågældende medlemsstat en sanktion, vil betalingspligten få »virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom«, jf. artikel 206, stk. 3, andet afsnit. Denne bestemmelse giver Domstolen mulighed for at fastsætte, at datoen for ikrafttrædelse enten er datoen for dommens afsigelse eller en senere dato. Det skal bemærkes, at Domstolen allerede havde samme skønsmåte i

<sup>(8)</sup> Se tilsvarende punkt 11 i meddelelsen fra 2005.

<sup>(9)</sup> Som ajourført ved meddelelse af 20. juli 2010 (SEK(2010) 923).

<sup>(10)</sup> Se fodnote 9.

<sup>(11)</sup> Den dato, fra hvilken den periode, der lægges til grund for beregningen af det faste beløb, løber (se punkt 22 i meddelelsen fra 2005).

forbindelse med artikel 228 i EF-traktaten, uden at det var udtrykkeligt formuleret i denne artikel. Domstolen har dog sjældent gjort brug af denne mulighed for at fastsætte en dato efter domsafsigelsen <sup>(12)</sup>, og den har under alle omstændigheder aldrig gjort det i sager om manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktiver.

30. Efter Kommissionens opfattelse er det normalt inden for rammerne af artikel 260, stk. 3, hensigtsmæssigt at fastsætte dagen for domsafsigelsen som den dato, fra hvilken forpligtelsen til at betale den pålagte sanktion indtræder. Det betyder bl.a., at betalingen af den daglige tvangsbøde skal starte på dagen for domsafsigelsen.

#### VII. OVERGANGSREGEL

31. Kommissionen vil anvende det nye instrument i artikel 260, stk. 3, samt de principper og kriterier for gennemførelsen heraf, der fremgår af nærværende meddelelse, på sager, der indledes i medfør af artikel 258 efter offentliggørelsen af nærværende meddelelse og på sager, der er indledt før denne offentliggørelse, bortset fra sager der allerede er indbragt for Domstolen. I de sager, hvor der allerede er afgivet en begrundet udtalelse, vil Kommissionen afgive en supplerende begrundet udtalelse, i hvilken den meddeler den pågældende medlemsstat, at den vil indgive en anmodning efter artikel 260, stk. 3, hvis sagen bliver indbragt for Domstolen. I forbindelse med fastsættelsen af sanktionens størrelse og med hensyn til overtrædelsens varighed vil Kommissionen ikke tage højde for perioden før den 1. december 2009, som er datoen for Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

---

<sup>(12)</sup> Ud af de ni domme, der er afsagt på grundlag af artikel 228 i EF-traktaten, og som pålægger en sanktion, har Domstolen kun i tre tilfælde fastsat en dato, der lå efter domsafsigelsen, som første frist for betaling af en tvangsbøde, se dom af 2003, sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, Sml. I, s. 14141, af 2005, sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. I, s. 6263 og af 2009, sag C-369/07, *Kommissionen mod Grækenland*, Sml. I, s. 5703.