



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. JÄÄSKINEN  
fremsat den 21. marts 2013<sup>1</sup>

**Sag C-241/11**

**Europa-Kommissionen  
mod**

**Den Tjekkiske Republik**

»Traktatbrud — manglende gennemførelse af direktiv 2003/41/EF —  
arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed — manglende opfyldelse af  
Domstolens dom i sag C-343/08 — artikel 260 TEUF — fast beløb — fristen for opfyldelse af  
Domstolens dom, der fastslår et traktatbrud«

### **I – Indledning**

1. Med sit søgsmål har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 14. januar 2010, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik<sup>2</sup> om delvis manglende gennemførelse af direktiv 2003/41/EF om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser<sup>3</sup>. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at Domstolen pålægger Den Tjekkiske Republik at betale et fast beløb på 3 364 395,20 EUR.
2. Domstolen er således konfronteret med et vigtigt og udbredt problem både i nationale retsordener og i EU-retten, bl.a. på konkurrenceområdet, bestående i at udmåle sanktionen.
3. Det særlige ved den foreliggende sag er, at den i Domstolens dom i henhold til artikel 258 TEUF – i den nævnte sag Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik – fastslåede overtrædelse har haft meget svage praktiske konsekvenser i den tjekkiske retsorden, fordi ingen arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser er etableret på det nationale område.
4. Jeg erindrer om, at Kommissionen vedrørende økonomiske sanktioner som omhandlet i artikel 260 TEUF har offentliggjort en række meddelelser<sup>4</sup> med henblik på at ensrette praksis vedrørende pålæggelse af de nævnte sanktioner og bidrage til ligebehandling af medlemsstaterne. Domstolen er imidlertid ikke bundet af Kommissionens forslag i disse meddelelser<sup>5</sup>.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag C-343/08, Sml. I, s. 275.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.6.2003 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed (EUT L 235, s. 10).

4 — Jf. bl.a. meddelelse vedrørende gennemførelsen af artikel 171 i EF-traktaten (EFT 1996 C 242, s. 6), metode til beregning af tvangsbøder efter artikel 171 i EF-traktaten (EFT 1997 C 63, s. 2), meddelelse SEK(2005) 1658 af 12.12.2005 med overskriften »Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228« (EUT 2007 C 126, s. 12) som ajourført ved meddelelse SEK(2010) 923 af 20.7.2010 med overskriften »Gennemførelse af artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Ajourføring af de data, der anvendes til beregning af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i forbindelse med traktatbrudssager«.

5 — Dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 86 og 89.

5. Det fremgår bl.a. af de nævnte meddelelser, at ifølge Kommissionen har enhver overtrædelse af EU-retten, særligt manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, grov karakter. En sådan tilgang har efter min mening et retorisk aftryk, da den synes at udelukke enhver undersøgelse af sanktionens proportionalitet og enhver individualisering af sidstnævnte på trods af de principper, der normalt er tilladt på retshåndhævelsesområdet.

6. Til forskel fra nationale retter, som ofte klassificerer overtrædelser i forhold til de idømte straffe, opereres der ganske vist ikke med en sådan differentiering i EU-retten. Et fælles aspekt i nationale retter og EU-retten vedrører imidlertid hensyntagen til graden af ulovlighed, forstået som overtrædelse af en bestemmelse, som har fundet sted med en vis grad af forsæt eller uagtsomhed<sup>6</sup>.

7. I den ordning, der er fastsat i artikel 260 TEUF for pålæggelse af et fast beløb, er det således først og fremmest grovheden, der giver mulighed for at fastlægge overtrædelsens karakter.

8. For at sikre overensstemmelse mellem den begåede overtrædelse og sanktionen, kan Domstolen følgelig foretage en sondring mellem lette, middelsvære og grove tilsidesættelser. Når ulovligheden ikke udelukkende afhænger af ophavsmandens eksterne adfærd og følgerne af handlingen, men ligeledes er forbundet med de særlige forhold, der gør sig gældende for ophavsmanden, navnlig hans hensigter, bør beregningen af det faste beløb tage hensyn til dels formildende omstændigheder, såsom loyalt samarbejde, dels skærpene omstændigheder, såsom den pågældende medlemsstats gentagne overtrædelser.

9. Afvejningen af alle disse faktorer indgår i den fulde prøvelsesret, som Domstolen råder over med hensyn til pålæggelse af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 260 TEUF.

## II – Relevante EU-retlige forskrifter

10. Med Lissabontraktatens ikrafttræden er den administrative procedure i medfør af artikel 260 TEUF i forbindelse med manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen blevet forkortet ved afskaffelsen af kravet om en begrundet udtalelse fra Kommissionen. Som det fremgår af affattelsen af den nævnte artikel, er Kommissionen kun forpligtet til at fremsende en åbningskrivelse til den pågældende medlemsstat, før den indbringer sagen for Domstolen.

11. Formålet med direktiv 2003/41, hvis delvis manglende gennemførelse er genstand for Den Tjekkiske Republiks traktatbrud, er fastsættelse af regler om arbejdsmarkedsrelevante pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed. Arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser er institutioner, hvis formål er at yde pension i tilknytning til erhvervsvirksomhed i medfør af en individuelt eller kollektivt indgået aftale eller kontrakt mellem arbejdsgivere og deres personale eller deres respektive repræsentanter. Direktiv 2003/41 tilsigter i denne henseende at indføre et indre marked for arbejdsmarkedsrelevant pension på europæisk plan. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bevarer medlemsstaterne imidlertid det fulde ansvar for tilrettelæggelsen af deres pensionssystemer samt for fastlæggelsen af hver af de »tre søjlers« rolle i pensionssystemet, således at det navnlig påhviler dem i forbindelse med den anden søjle at fastlægge den rolle og de funktioner, der varetages af de forskellige typer arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser.

12. Med henblik på at virkeliggøre de fastlagte mål pålægger direktiv 2003/41 medlemsstaterne forskellige forpligtelser vedrørende arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser med hjemsted på deres område, navnlig retlig adskillelse mellem et pensionstegnende firma og en pensionskasse (artikel 8), betingelser angående driften (artikel 9), kontrol med pensionskasserne (artikel 13) og tekniske hensættelser (artikel 15-18). Direktivets artikel 20, stk. 1, fastsætter endvidere, at medlemsstaterne giver virksomheder med hjemsted på deres område adgang til at tegne pensioner i

<sup>6</sup> — Jf. vedrørende strafferet J. Darbellay: *Théorie générale de l'illicéité*, s. 124.

arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser godkendt i andre medlemsstater, og at de ligeledes giver arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser godkendt på deres område adgang til at tilbyde pensionsordninger til virksomheder med hjemsted på andre medlemsstaters område. Artikel 20, stk. 2-4, præciserer reglerne for kontrol med arbejdsmarkedsrelevante pensionskassers grænseoverskridende virksomhed.

13. I henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2003/41 sætter medlemsstaterne de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden den 23. september 2005.

### **III – Dommen i sag C-343/08, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik**

14. Ved dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik fastslog Domstolen, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22, stk. 1, i direktiv 2003/41, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivets artikel 8, 9, 13, 15-18 samt artikel 20, stk. 2-4.

15. Som svar på Den Tjekkiske Republiks argumentation, hvorefter den omstændighed, at der ikke er nogen arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser etableret i denne medlemsstat, begrundede den manglende gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2003/41, udtalte Domstolen i dommens præmis 37-52, at i overensstemmelse med retspraksis, og idet der ikke er nogen geografiske grunde til, at en gennemførelse af de omtvistede bestemmelser ville være uden genstand, er det vigtigt, at såfremt Den Tjekkiske Republik i givet fald beslutter sig for at supplere sit nationale pensionssystem med et arbejdsmarkedsrelevant pensionssystem, som henhører under den anden søjle, er det nødvendigt, at alle retssubjekter i denne medlemsstat i lighed med andre retssubjekter i Den Europæiske Union kender deres rettigheder og forpligtelser.

16. I dommens præmis 53-62 har Domstolen derimod fastslået, at gennemførelsen af de omtvistede bestemmelser på ingen måde forpligter Den Tjekkiske Republik til at ændre sit nationale alderspensionssystem. Direktiv 2003/41 kan ifølge Domstolen navnlig ikke fortolkes således, at det forpligter en medlemsstat – som, fordi der ikke er indført en anden søjle, forbyder etablering af arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser på sit område – til at ophæve dette forbud.

### **IV – Den administrative procedure, retsforhandlingerne for Domstolen i sag C-241/11 og de indtrufne omstændigheder under den foreliggende procedure**

17. Ved skrivelse af 19. februar 2010 anmodede Kommissionen Den Tjekkiske Republik om at underrette den om de foranstaltninger og den nøjagtige tidsplan, den tjekkiske regering agtede at vedtage for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik. Som svar anførte medlemsstaten, at de nødvendige foranstaltninger ville blive vedtaget senest i juni 2012. Ved skrivelse af 17. juni 2010 meddelte Den Tjekkiske Republiks finansminister Kommissionen, at beslutningen om fremgangsmåden ved gennemførelsen af direktiv 2003/41 ville blive truffet af regeringen efter valget den 28. og 29. maj 2010. Efterfølgende bebudede han ved skrivelse af 1. oktober 2010, at et arbejdsdokument om gennemførelsen af direktivet snart kunne forelægges regeringen.

18. Ved skrivelse af 29. oktober 2010 tilstillede Kommissionen Den Tjekkiske Republik en åbningskrivelse, hvori den opfordrede den til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af skrivelsen. På Den Tjekkiske Republiks anmodning accepterede Kommissionen at forlænge fristen indtil den 28. januar 2011.

19. Som svar på åbningsskrivelsen anførte Den Tjekkiske Republik, at den var ved at udarbejde et lovforslag, som ville blive forelagt regeringen i første kvartal af 2011 og Parlamentet i april 2011, således at det kunne træde i kraft i tredje kvartal.

20. Den 19. maj 2011 anlagde Kommissionen dette søgsmål med følgende påstande:

- Det fastslås, at Den Tjekkiske Republik ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik.
- Den Tjekkiske Republik pålægges en tvangsbøde på 22 364,16 EUR for hver dags forsinkelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af nævnte dom regnet fra afsigelsen af dommen i nærværende sag indtil vedtagelsen af nævnte gennemførelsesforanstaltninger.
- Den Tjekkiske Republik pålægges ligeledes at betale et fast beløb på 5 644,80 EUR for hver dags forsinkelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger, regnet fra datoen for nævnte doms afsigelse indtil datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag eller indtil datoen for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne.

21. Den Tjekkiske Republik underrettede den 2. september 2011 Kommissionen om offentliggørelsen og ikrafttrædelsen den 31. august 2011 af lov nr. 260/2011<sup>7</sup> (herefter lov nr. 260/11), som ifølge medlemsstaten sikrer en fuldstændig opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik. Efter at have undersøgt indholdet af lov nr. 260/11 har Kommissionen i replikken anført, at den finder, at Den Tjekkiske Republik har bragt sin lovgivning i overensstemmelse med nævnte dom. Kommissionen frafaldt som følge heraf påstanden om fastsættelse af en tvangsbøde. Den har imidlertid fastholdt påstanden om betaling af et fast beløb.

## V – Søgsmålet og parternes argumenter

### A – Om der foreligger traktatbrud

22. Det bemærkes indledningsvis, at med Lissabontraktatens ikrafttræden er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260 TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne artikels stk. 2, første afsnit<sup>8</sup>.

23. Selv om Den Tjekkiske Republik ikke bestrider, at der foreligger et traktatbrud, men kun bestrider grovheden af overtrædelsen, således som den fremgår af Kommissionens fortolkning, forholder det sig ikke desto mindre således, at på tidspunktet for udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens åbningsskrivelse, som var blevet forlænget, havde Den Tjekkiske Republik ikke vedtaget alle de nødvendige foranstaltninger for fuldt ud at opfylde de forpligtelser, der følger af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik. Det må følgelig fastslås, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sin forpligtelse efter artikel 260, stk. 1, TEUF.

### B – Påstanden om et fast beløb

24. Da de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik er blevet vedtaget under nærværende procedure, er påstanden om pålæggelse af en tvangsbøde blevet uden genstand i overensstemmelse med retspraksis<sup>9</sup>.

7 — Tjekkisk lovsamling af 31.8.2011, bind 92.

8 — Jf. dom af 11.12.2012, sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 67, af 19.12.2012, sag C-279/11, Kommissionen mod Irland, præmis 19, og sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 19.

9 — Jf. dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 26-28.

25. Kommissionen har derimod fastholdt påstanden om tilpligtelse til at betale et fast beløb beregnet i overensstemmelse med Kommissionens ovennævnte meddelelse fra 2005. Det fremgår af denne, at det faste beløb svarer til summen af et dagligt beløb multipliceret med det antal dage, overtrædelsen vedvarer. Det daglige beløb fastsættes ved, at et fast grundbeløb<sup>10</sup> multipliceres med koefficienten, der afspejler overtrædelsens grovhed (på en skala fra 1-20), og med en »n«-faktor, som afspejler medlemsstatens bruttonationalprodukt og antal af stemmer i Rådet for Den Europæiske Union.

26. Kommissionen har fremhævet, at enhver medlemsstat har pligt til at gennemføre direktiv 2003/41 fuldt ud, selv om den manglende gennemførelse i nærværende sag ikke i praksis har nogen konkret indvirkning på grund af, at der ikke findes en anden søjle i det tjekkiske alderdomspensionssystem. Den har anført, at med vedtagelsen af direktiv 2003/41 ønskede EU-lovgiver, at alle medlemsstaterne definerede de nødvendige betingelser for arbejdsmarkedsrelevante pensionskassers aktiviteter på deres respektive områder. Efter Kommissionens opfattelse er både de pågældende bestemmelser i direktiv 2003/41 og indholdet af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik klart affattet og giver ikke anledning til tvivl om deres gennemførelsesbestemmelser.

27. Hvad angår den præcise fastsættelse af beregningen af det faste beløb har Kommissionen foreslået en koefficient for grovhed på 8, da bestemmelserne i direktiv 2003/41 efter dens mening er væsentlige for arbejdsmarkedsrelevante pensionskassers grænseoverskridende tjenesteydelser, og funktionsbetingelserne for et indre marked for arbejdsmarkedsrelevante ordninger ikke kan skabes uden deres fuldstændige gennemførelse i de nationale retsordener. Kommissionen har fremhævet, at manglende gennemførelse udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, hvis grovhed bliver større for så vidt angår bestemmelserne om forsigtighedsreglerne og tilsynsreglerne, der tilsigter at sikre et højt sikkerhedsniveau for fremtidige pensionister.

28. Som svar på Den Tjekkiske Republiks argument om en delvis gennemførelse af direktiv 2003/41 inden for den fastsatte frist har Kommissionen gjort gældende, at denne omstændighed ikke kan ændre situationen. Den delvise gennemførelse vedrører kun de arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser, som udbyder grænseoverskridende pensionsordninger i Den Tjekkiske Republik. Det har derfor ikke været muligt heraf at udlede funktionsbetingelserne for arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser, der er underlagt tjekkiske organers kontrol, og heller ikke hvilke forsigtighedsregler der finder anvendelse på disse institutioner.

29. Den Tjekkiske Republik bestrider hovedsagelig den i dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik konstaterede grovhed af tilsidesættelsens varighed, som er meget svag eller ikke eksisterende. Medlemsstaten finder, at den ikke bør pålægges at betale et fast beløb, eller at dettes størrelse bør reduceres betydeligt, henset til særegenhederne ved nærværende sag.

30. Den Tjekkiske Republik har på den ene side anført, at Kommissionens bedømmelse af traktatbruddets grovhed er baseret på et fejlagtigt grundpostulat, idet Kommissionen forveksler dette spørgsmål med spørgsmålet om tilsidesættelse af EU-retten. På den anden side har Den Tjekkiske Republik anført, at for at bedømme en overtrædelsens grovhed skal der tages hensyn til konsekvenserne af overtrædelsen for private og offentlige interesser samt til den uopsættelighed, der er i at foranledige den pågældende medlemsstat til at overholde sine forpligtelser, betydningen af den retlige regel, hvis tilsidesættelse er blevet fastslået, og den pågældende medlemsstats holdning.

10 — Jf. Kommissionens meddelelse KOM(2012) 6106 endelig med overskriften »Ajourføring af de data, der anvendes til beregning af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i forbindelse med traktatbrudssager«, der fastsætter det faste standardbeløb til 210 EUR.



## VI – Generel bedømmelse

### A – *Det faste beløbs art*

31. Det fremgår af retspraksis, navnlig efter dommen af 12. juli 2005, Kommissionen mod Frankrig<sup>11</sup>, at de to økonomiske sanktioner, som er fastsat i artikel 260, stk. 2, TEUF, ikke opfylder den samme funktion. Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for egnet til at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, 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<sup>12</sup>.

32. Det faste beløb udgør således en sanktion i ordets egentlige forstand. I modsætning til tvangsbøden, som først og fremmest er et tvangsmiddel, er det faste beløbs funktion at straffe den pågældende medlemsstats tidligere undladelse af at handle.

33. Domstolen har således tegnet konturerne af det faste beløb og understreget dets afskrækkende karakter og dets funktion bestående i at imødegå fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser<sup>13</sup>. Ifølge Kommissionen har truslen om pålæggelse af pligt til betaling af et sådant beløb navnlig en sådan karakter, at medlemsstaten tilskyndes til at opfylde den oprindelige dom, som fastslår traktatbrud, hurtigst muligt, og især inden der anlægges ny sag ved Domstolen<sup>14</sup>.

34. Det faste beløbs straffende virkning indebærer, at det har en repressiv virkning, som svarer til princippet om, at enhver overtrædelse skal efterfølges af en forholdsmæssig sanktion med henblik på genoprettelse af retsstaten.

35. Da en overtrædelse er en udfordrende handling over for den etablerede retsorden, udgør sanktionen et rimeligt svar efter en sådan handling. Svarets rimelighed kræver imidlertid efter min mening, at det pålagte faste beløb bliver mindst muligt i forbindelse med traktatbrud, hvis grovhed forekommer særligt svag.

36. Det fremgår af retspraksis, at Domstolen under udøvelsen af sin skønsbeføjelse skal fastsætte det pågældende faste beløb således, at det dels er afpasset efter omstændighederne, dels er proportionalt med det fastslåede traktatbrud samt den pågældende medlemsstats betalingsevne<sup>15</sup>. Pålæggelsen af et fast beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat<sup>16</sup>.

37. Det faste beløbs afskrækkende karakter er blevet styrket, især ved ovennævnte dom af 9. december 2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvor Domstolen besluttede at pålægge betaling af et fast beløb til trods for en fuldstændig opfyldelse af den oprindelige dom før den i henhold til artikel 260 TEUF (tidligere artikel 228 EF) indledte procedures afslutning. Domstolen udtalte, at det ikke drejer sig om en automatisk sanktion, men har bekræftet sin skønsbeføjelse med hensyn til nødvendigheden af at pålægge et fast beløb på grundlag af de konkrete omstændigheder i en sag.

11 — Sag C-304/02, Sml. I, s. 6263.

12 — Jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, præmis 81.

13 — Dom af 7.7.2009, sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5703, præmis 145, samt dommen af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 142, og dommen af 19.12.2012 i sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 48.

14 — Dom af 9.12.2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 33.

15 — Dom af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 146, og af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 143.

16 — Dom af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 141.

B – Kommissionens meddelelsers rolle i forbindelse med gennemførelsen af artikel 260 TEUF

38. Det er ubestridt, at retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser vedrørende gennemførelse af artikel 260 TEUF, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger<sup>17</sup>.

39. Modsat nationale retsordener, hvor det oftest tilkommer lovgiver, repræsentanter for anklagemyndigheden eller eventuelt appeldomstolene eller de højeste retsinstanter at fastsætte reglerne eller en praksis for sanktionsforanstaltninger, er det på anvendelsesområdet for artikel 260 TEUF Kommissionen, der har til opgave at offentliggøre dette referenceværktøj.

40. Jeg mener ligesom generaladvokat Ruiz Jarabo Colomer, at selv om disse meddelelser ikke er retsakter i egentlig forstand, er de bindende for den institution, de hidrører fra, i hvert fald i den forstand, at den kun kan afvige fra disse, hvis det er behørigt begrundet, da den ellers vil tilsidesætte princippet om ligebehandling<sup>18</sup>.

41. Jeg bemærker i øvrigt, at på andre EU-retlige områder, navnlig på det konkurrenceretlige, har Kommissionen ved at vedtage sådanne vejledende regler og med deres offentliggørelse, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sin skønsbeføjelse<sup>19</sup>. Kommissionen er følgelig bundet af de meddelelser, den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser<sup>20</sup>.

42. Det skal understreges, at Kommissionens meddelelser om anvendelsen af artikel 260 TEUF er et uundværligt instrument for Domstolen for at kunne vedtage en retfærdig og sammenhængende praksis, og som bidrager til retsplejens forudsigelighed. Meddelelserne indgår nemlig i Domstolens udarbejdelse af en metodisk og stringent tilgang på området for pålæggelse af økonomiske sanktioner. Formålet med Kommissionens forslag er hovedsageligt at give Domstolen mulighed for at placere sig i en kategori af sanktioner, som svarer til den påståede overtrædelses art. De udgør således for Domstolen et vejledende udgangspunkt for en overordnet vurdering af det kritiserede traktatbrud og udgør en mekanisme, der sikrer, at sanktionsforanstaltningen ikke bliver tilfældig eller subjektiv, på trods af at sanktionsforanstaltningen aldrig når matematisk objektivitet.

43. Jeg erindrer imidlertid om, at Domstolen kun kan basere sig på de ovennævnte meddelelser som analytisk ramme og metodereference. I udøvelsen af sin skønsbeføjelse er Domstolen følgelig fritaget for forpligtelsen til at præcisere beregningen af det faste beløb, som den pålægger en medlemsstat.

17 — Jf. dom af 10.1.2008, sag C-70/06, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 1, præmis 34, samt dom af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 112, og af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 116.

18 — Punkt 12 og 100 i forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047.

19 — Dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 211-213.

20 — Jf. bl.a. dom af 2.12.2010, sag C-464/09 P, Holland Malt mod Kommissionen, Sml. I, s. 12443, præmis 47.

## VII – Om metoden i forbindelse med idømmelse af et fast beløb

### A – *Anvendelse af grovhedskriteriet i Kommissionens praksis*

44. I overensstemmelse med meddelelsen fra 2005<sup>21</sup> lægger Kommissionen med henblik på beregning af det faste beløbs størrelse tre kriterier til grund, nemlig overtrædelsens karakter, overtrædelsens varighed og medlemsstatens betalingsevne. Den største vanskelighed, der berører anvendelsen af disse kriterier, forekommer mig at være risikoen for overlapning, navnlig mellem kriteriet om grovhed og kriteriet om varighed. Selv om grovheden udgør et parameter med objektiv karakter, kan en tidsmæssig udstrækning af overtrædelsen nemlig rimeligvis bidrage til at forstærke traktatbruddets grovhed.

45. Selv om jeg medgiver, at der forekommer en stor variation af påståede traktatbrud, bemærker jeg ikke desto mindre, at Kommissionens gennemførelse af koefficienten for grovhed med henblik på anvendelsen af økonomiske sanktioner er markeret af en vis mangel på sammenhæng<sup>22</sup>.

46. Det er nemlig overraskende at konstatere, at på området tvangsbøder har Kommissionen i en af de hidtil mest komplekse sager om anvendelse af økonomiske sanktioner på en generaliseret og strukturel traktatbrudssituation foreslået en koefficient for grovhed på 10. I en efterfølgende sag om et udelukkende lovgivningsmæssigt traktatbrud blev koefficienten derimod fastsat til 11<sup>23</sup>. I den eneste sag, hvor traktatbruddet ikke har kunnet fastslås på grund af manglende dokumentation, havde Kommissionen foreslået en koefficient for grovhed på 14<sup>24</sup>. Endelig har Kommissionen kun foreslået en koefficient på 1 i en sag om manglende gennemførelse af et direktiv<sup>25</sup>.

47. Hvad særligt angår påstande om betaling af et fast beløb i sager om manglende gennemførelse af direktiver har Kommissionen foreslået koefficienter på 11<sup>26</sup> og på 12<sup>27</sup>. I sager om manglende tilbagesøgning af statsstøtte, som er karakteriseret ved en større grad af kompleksitet, varierede den foreslåede koefficient mellem 5<sup>28</sup>, 8<sup>29</sup> og 12<sup>30</sup>.

48. Til sammenligning og for god ordens skyld minder jeg om, at i den foreliggende sag har Kommissionen vurderet, at traktatbruddets grovhed begrundet anvendelsen af en koefficient på 8 på en skala fra 1 til 20.

### B – *Analyse af overtrædelsens grovhed med henblik på idømmelse af et fast beløb*

49. Indledningsvis minder jeg om, at til forskel fra en retskonstaterende dom afsagt i henhold til artikel 258 TEUF, som afspejler et objektivt aspekt af EU-retten<sup>31</sup>, har en dom afsagt i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, og som pålægger økonomiske sanktioner, en subjektiv dimension, eftersom den indebærer en bedømmelse af en medlemsstats culpøse adfærd. Den sidstnævnte domstype har endvidere en retsstiftende virkning, når Domstolen beslutter at pålægge de nævnte sanktioner.

21 — Ovennævnte meddelelse SEK(2005) 1658.

22 — For en analyse af anvendelsen af koefficienten for grovhed jf. bl.a. I. Kilbey: The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC), *European Law Review*, 2010, vol. 35, nr. 3, s. 370. For en analyse af bl.a. betydningen af de EU-retlige regler se T. van Rijn: Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres, *Cahier de droit européen*, 2008, nr. 1 og 2, s. 105 ff.

23 — Dom af 10.1.2008 i sag C-70/06, Kommissionen mod Portugal.

24 — Dom af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885.

25 — Dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461.

26 — Dom af 4.6.2009, sag C-109/08, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4657.

27 — Dom af 31.3.2011, sag C-407/09, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2467.

28 — Dom af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien.

29 — Dom af 17.11.2011, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11483.

30 — Dom af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland.

31 — Jf. dom af 10.5.2012, sag C-39/10, Kommissionen mod Estland, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 63.



50. Bedømmelsen af grovheden af en overtrædelse bestående i manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen omfatter dels aspekter af subjektiv karakter, som bl.a. omhandler medlemsstatens culpøse adfærd, dels identifikationen af grovheden, som er baseret på objektive elementer vedrørende overtrædelsens varighed og dens konsekvenser.

#### 1. Den subjektive dimension af en overtrædelses grovhed

51. Under den subjektive synsvinkel er det spørgsmål, der rejser sig med hensyn til foranstaltningen med et fast beløb, om medlemsstaten har handlet i god tro efter afsigelsen af den første dom, der fastslår et traktatbrud. Denne situation vurderes i forhold til de af den pågældende medlemsstater vedtagne foranstaltninger med henblik på at opfylde den dom, der er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF.

52. Blandt de relevante analyseparametre er bedømmelsen af en medlemsstats omhu og loyale samarbejde. Domstolen kan således fastlægge, om den pågældende manglende opfyldelse skyldes en forsætlig eller uagtsom adfærd og i givet fald graden af uagtsomhed. Jeg finder det afgørende, at en loyal medlemsstat ikke pålægges betaling af et fast beløb, der svarer til det, som er pålagt en medlemsstat, der ikke har ført det mindste bevis for god vilje.

53. Hvad nærmere bestemt angår Den Tjekkiske Republiks holdning i denne sag, fremgår det af sagsakterne, at denne medlemsstat fuldt ud har opfyldt Domstolens ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, idet den har vedtaget en lovgivning til gennemførelse af direktiv 2003/41 19 måneder efter afsigelsen af den nævnte dom, dvs. seks måneder efter, at den foreliggende sag blev anlagt ved Domstolen.

54. Den Tjekkiske Republik begrundet forsinkelsen med den interne situation, nemlig et regeringsskifte efter valget, og med en debat om reform af det nationale socialsikringsystem samt med økonomisk ustabilitet forbundet med den verdensomspændende finanskrisen.

55. Det bemærkes ganske vist, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retten ikke overholdes<sup>32</sup>.

56. I lyset af princippet om, at ingen kan være retligt forpligtet til at foretage sig noget umuligt (*impossibilium nulla obligatio est*), står det imidlertid Domstolen frit for i sin bedømmelse af et traktatbruds grovhed med henblik på eventuel pålæggelse af økonomiske sanktioner at tage hensyn til de reelle vanskeligheder, som en medlemsstat kan stå over for i forbindelse med opfyldelsen af en dom i henhold til artikel 258 TEUF<sup>33</sup>. Til forskel fra en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF kan en tilgang baseret på objektivt ansvar nemlig ikke anvendes i forbindelse med den i artikel 260 TEUF omhandlede procedure.

32 — Jf. bl.a. for nylig dom af 19.12.2012 i sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 39. Jf. ligeledes dom af 31.3.2011 i sagen Kommissionen mod Grækenland.

33 — Jf. i denne henseende dom af 19.12.2012, sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor, præmis 40.

57. Den Tjekkiske Republik har i sine skriftlige indlæg fremhævet, at den har indledt opfyldelsesproceduren en måned efter dommens afsigelse, og at den endvidere har overholdt forpligtelsen til loyalt samarbejde med Kommissionen ved altid at svare omhyggeligt på dens anmodninger. Den Tjekkiske Republik har desuden gjort gældende, at direktiv 2003/41 allerede er blevet delvis gennemført inden for en fastsat frist og dermed endog inden afsigelsen af Domstolens første dom<sup>34</sup>. Den fuldstændige gennemførelse skulle i øvrigt være blevet afsluttet under den foreliggende procedure.

58. I denne henseende mener jeg, at det står klart, at Den Tjekkiske Republik faktisk har udvist loyalt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med den udvekslede korrespondance.

59. Det forekommer mig endvidere ubestrideligt, at en delvis eller endelig gennemførelse, der er foregået under proceduren for Domstolen i henhold til artikel 260 TEUF, er et element, som taler for den pågældende medlemsstat. Domstolen tager faktisk hensyn til dette aspekt i sin bedømmelse af et traktatbruds grovhed, uden at dette imidlertid fritager medlemsstaten for at bære konsekvenserne af traktatbruddet i form af betaling af et fast beløb<sup>35</sup>.

60. Jeg bemærker således i Den Tjekkiske Republiks holdning en skærpende faktor som følge af en vis forsømmelighed samt manglende sammenhæng i de nationale procedurer, hvilket i urimelig grad har forsinket opfyldelsen af Domstolens dom. Efter datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik var omfanget af de lovforberedende arbejder, der skulle udføres med henblik på opfyldelsen af den nævnte dom, nemlig klart defineret. Intensiteten af den indsats, der skulle gøres med henblik herpå, fremgår ikke at være urimelig stor, selv i en politisk valgsituation.

61. Afslutningsvis mener jeg ikke, at Domstolen over for en sådan holdning, der er stærkt præget af uagtsomhed, kan undgå at pålægge Den Tjekkiske Republik at betale et fast beløb.

## 2. Den objektive dimension af en overtrædelses grovhed

62. Det objektive aspekt af grovhedsparametret er i Domstolens praksis hovedsagelig defineret ved henvisning til overtrædelsens art. Blandt de relevante faktorer i denne henseende er traktatbruddets vedvaren efter afsigelsen af den dom, der har fastslået det, samt de pågældende offentlige og private interesser<sup>36</sup>. Det er i øvrigt påfaldende, at Domstolen hyppigt har nedsat det faste beløbs størrelse i forhold til den af Kommissionens foreslåede<sup>37</sup>.

34 — Den Tjekkiske Republik har anført, at direktiv 2003/41 allerede var delvis gennemført, inden Kommissionen havde indledt proceduren i henhold til artikel 260 TEUF, hvad angår den del, der omhandler muligheden for, at arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser kan levere deres tjenesteydelser på det nationale område i form af grænseoverskridende pensionsordninger.

35 — Dom af 9.12.2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 60 og 84. For eksempler på hensyntagen til nationale myndigheders indsats jf. dom af 31.3.2011 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 36, og dom af 19.12.2012 i sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 40 og 41.

36 — Dom af 9.12.2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 19.12.2012 i sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, præmis 51.

37 — I den sag, der gav anledning til dom af 9.12.2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, har Domstolen således i lyset af vedtagelsen af foranstaltninger med sigte på hurtigst muligt at sikre opfyldelsen af dommen og af hensyn til princippet om loyalt samarbejde nedsat beløbet med næsten 43 mio. til 10 mio. EUR. I sagen Kommissionen mod Grækenland (dom af 4.6.2009, sag C-568/07, Sml. I, s. 4505) nedsatte Domstolen beløbet fra 5 til 1 mio. EUR, fordi traktatbruddet var blevet delvis bragt til ophør inden afsigelsen af den første traktatbrudsdom. I den sag, der gav anledning til dom af 7.7.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, pålagde Domstolen medlemsstaten betaling af et fast beløb på 2 mio. EUR i stedet for det foreslåede beløb på 15 mio. EUR. I den sag, der gav anledning til dom af 31.3.2011 i sagen Kommissionen mod Grækenland, blev det faste beløb nedsat med en tredjedel og beløb sig til sidst til 3 mio. EUR. I den sag, der gav anledning til dom af 17.11.2011 i sagen Kommissionen mod Italien, pålagde Domstolen medlemsstaten betaling af et fast beløb, ikke på 68 mio. EUR som påstået af Kommissionen, men på 30 mio. EUR. I den sag, der gav anledning til dom af 11.12.2012 i sagen Kommissionen mod Spanien, fastsatte Domstolen, idet den præciserede, at opfyldelsen af dommen ikke krævede betydelige bestræbelser, det faste beløb til 20 mio. EUR i stedet for de 50 mio. EUR som krævet af Kommissionen.

63. Selv om jeg medgiver overlappningen mellem varigheds- og grovhedsparametrene, agter jeg at koncentrere denne analyse om det objektive aspekt af det påståede traktatbruds grovhed, inden jeg efterfølgende behandler tidsproblematikken.

64. Hvad angår indvirkningen af den pågældende manglende gennemførelse på offentlige og private interesser, minder jeg om, at direktiv 2003/41 har til formål at indføre et indre marked for arbejdsmarkedsrelevante pensionsordninger, inden for hvis rammer arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser frit bør kunne levere tjenesteydelser og have investeringsfrihed<sup>38</sup>.

65. Jeg ønsker indledningsvis at fremhæve, at det traktatbrud, som Kommissionen i den foreliggende sag har foreholdt Den Tjekkiske Republik, efter min mening er mindre groft, end det fremgår af Kommissionens fortolkning. Jeg mener, at der bør tages formildende omstændigheder i betragtning for Den Tjekkiske Republik.

66. For så vidt som direktiv 2003/41 i overensstemmelse med Domstolens dom hverken pålægger den pågældende medlemsstat at oprette en anden søjle eller at ophæve forbuddet mod etablering af arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser på det nationale område, er den reelle indvirkning af den manglende gennemførelse af de pågældende bestemmelser næsten ikke eksisterende. Når en gennemførelse som vigtigste mål har at informere retssubjekter, der eventuelt er berørt af arbejdsmarkedsrelevante pensionskassers aktiviteter, kan manglende gennemførelse i den tjekkiske retsorden, hvor den anden søjle i det nationale alderspensionssystem mangler, ikke anses for at være særlig grov. Indvirkningen af den foreholdte overtrædelse på offentlige og private interesser er derfor yderst begrænset.

67. Under hensyn til den særlige situation i Den Tjekkiske Republik kunne den meget vide fortolkning af direktiv 2003/41, som Kommissionen gjorde gældende i forbindelse det første traktatbrudssøgsmål, faktisk give anledning til usikkerhed<sup>39</sup>. Selv om Den Tjekkiske Republik havde udvist særlig omhu, havde den under ingen omstændigheder under hele den første traktatbrudsprocedure været i stand til at vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at bringe det kritiserede traktatbrud til ophør.

68. Selv om de nationale foranstaltninger, som skulle have været vedtaget, var forblevet uden konkret anvendelse, ville denne situation imidlertid kun have været ved indtil den nationale lovgivers indførelse af en anden søjle i det nationale alderspensionssystem. Det bemærkes i denne forbindelse, at med en sådan mulighed kunne lovgiver have ændret de således indførte retsregler inden for de grænser, der følger af direktiv 2003/41.

### *C – Analyse af overtrædelsens varighed med henblik på pålæggelse af et fast beløb*

69. Den foreliggende procedure understreger to aspekter vedrørende hensyntagen til tiden. Dels kræver den, at der foretages en vurdering af den varighed, der har været nødvendig for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik. Dels vedrører den spørgsmålet om, hvor hurtigt Kommissionen har indledt proceduren i henhold til artikel 260 TEUF.

38 — Dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, præmis 43 og 44. Jf. ligeledes fremstillingen af det nævnte direktiv i dette forslag til afgørelses punkt 11-13.

39 — Ifølge Den Tjekkiske Republik havde Kommissionen skabt uvished ved at anføre, at direktiv 2003/41 pålagde Den Tjekkiske Republik en forpligtelse til at ophæve forbuddet mod etablering af arbejdsmarkedsrelevante pensionskasser på sit område. Først på stadiet for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik forkastede Domstolen denne påstand og fjernede enhver tvivl vedrørende direktivets rækkevidde.

70. Hvad angår det første aspekt finder jeg det åbenbart, at kriteriet om overtrædelsens varighed i forbindelse med opfyldelsen af en dom afsagt af Domstolen er et element, der fuldt ud er overladt til den pågældende medlemsstat. Denne kan beslutte enten at indlede opfyldelsen på det tidspunkt, den finder hensigtsmæssigt, eller såfremt tvivlen med hensyn til omfanget af dens forpligtelser vedvarer, anmode om fortolkning af dommen i henhold til artikel 258 TEUF i overensstemmelse med artikel 43 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, sammenholdt med artikel 158 i Domstolens procesreglement<sup>40</sup>.

71. Af denne grund bidrager varigheden til at forstærke traktatbruddets objektive grovhed bestående i manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen, og kan således anvendes som vejledende for de analytiske rammer for udmåling af sanktionen, det vil i nærværende sag sige det faste beløb.

72. Den Tjekkiske Republik har i sine skriftlige indlæg anført, at den hurtigst muligt var gået i gang med at bringe det af Domstolen i dommen fastslåede traktatbrud til ophør. For så vidt som gennemførelsen således kun havde til formål i tilstrækkeligt omfang at informere potentielt berørte retssubjekter i tilfælde af en eventuel beslutning om at indføre den anden søjle på Den Tjekkiske Republiks område, har denne medlemsstat relativt uopsætteligheden af vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger med henblik på opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik.

73. Kommissionen har gentaget, at opfyldelsen af en traktatbrudsdom bør ske hurtigst muligt. I det foreliggende tilfælde blev lov nr. 260/11 først vedtaget 19 måneder efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik. Endvidere var der forløbet 12 måneder mellem datoen for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik og datoen for udløb af den dato, der var fastsat i den i henhold til proceduren i artikel 260 TEUF fremsendte åbningskrivelse. Endelig var der forløbet fem år og fire måneder mellem den sidstnævnte dato og den dato, der var fastsat ved artikel 22, stk. 1, i direktiv 2003/41 for dets gennemførelse.

74. I den forbindelse minder jeg om, at parameteret for en medlemsstats objektive ansvar, hvorpå sagen i henhold til artikel 258 TEUF er baseret, ikke kan anvendes i forbindelse med proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner i henhold til artikel 260 TEUF.

75. Retspraksis kræver ganske vist, at opfyldelsen indledes øjeblikkeligt og afsluttes hurtigst muligt<sup>41</sup>, hvilket indebærer, at medlemsstaten tager de relevante skridt med henblik på opfyldelsen af en dom så hurtigt som muligt efter dens afsigelse. Der hersker derfor ingen tvivl om, at på grundlag af nationale politiske og administrative særegenheder samt det fastslåede traktatbruds grad af kompleksitet vil den fuldstændige opfyldelse først være afsluttet på et senere tidspunkt. Ved fastsættelsen af et fast beløb skal sådanne omstændigheder således tages i betragtning.

76. Blot at påbegynde opfyldelsen sikrer helt klart ikke en effektiv og fuldstændig opfyldelse, hvis medlemsstaten ikke ser nogen interesse i en umiddelbar opfyldelse. Det er nemlig ikke udelukket, at en medlemsstat vedtager en overgangsforanstaltning og meddeler den til Kommissionen for at forsinke dennes analyse af udviklingen af opfyldelsen uden af den grund at påtænke en udtømmende opfyldelse af Domstolens dom<sup>42</sup>. Fastsættelsen af et fast beløb bør ligeledes omfatte elementer, der kan afskrække medlemsstaterne fra at bruge sådanne forhalingsteknikker.

40 — Jeg minder imidlertid om, at Domstolen allerede har fastslået, at spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger opfyldelsen af en traktatbrudsdom i henhold til artikel 258 TEUF indebærer, ligger uden for en sådan doms genstand, således at et sådant spørgsmål ikke kan gøres til genstand for en anmodning om fortolkning. Jf. i denne henseende dom af 18.7.2007, sag C-503/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6153, præmis 15, samt generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig.

41 — Dom af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 27.

42 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal.

77. I det foreliggende tilfælde mener jeg, i betragtning af det påståede traktatbruds udtrykkelige karakter, ikke, at traktatbruddets vedvaren i 19 måneder regnet fra afsigelsen af dommen af 14. januar 2010 i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik kan begrundes.

78. Hvad angår det andet aspekt, nemlig hvor hurtigt Kommissionen bør indlede en procedure i henhold til artikel 260 TEUF, fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen har fremsendt den første anmodning om oplysninger om omstændighederne vedrørende opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik en måned efter afsigelsen af dommen, inden den fremsendte åbningsskrivelsen ni måneder senere. Tidsintervallet mellem datoen for afsigelsen af dommen og udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, er næsten et år.

79. Det er i den forbindelse interessant, at med undtagelse af meget komplekse traktatbrud er Kommissionens praksis præget af en progressiv forkortelse af den frist, den giver medlemsstaten mellem datoen for afsigelse af den første traktatbrudsdom og udløbet af den frist, der er fastsat, tidligere i den begrundede udtalelse og nu i åbningsskrivelsen. I de første sager, der blev anlagt på grundlag af den tidligere artikel 228 EF, var denne frist på to et halvt år<sup>43</sup>, fire et halvt år<sup>44</sup> og helt op til ni år<sup>45</sup>. I de senere sager svingede fristen mellem et og to år<sup>46</sup>.

80. Kommissionens indrømmelse af en alt for generøs frist kan imidlertid få en indvirkning på beregningen af det faste beløb. Forløbet af såvel den administrative procedure som proceduren for Domstolen bidrager nemlig til at forhøje det faste beløb, navnlig såfremt den første dom ikke er blevet fuldt ud opfyldt på datoen for afsigelsen af den anden dom, der afsiges i henhold til artikel 260 TEUF<sup>47</sup>.

81. Selv om jeg medgiver, at Kommissionen har foretaget en relativt tidlig fremsendelse af den første skrivelse, mener jeg, at den i åbningsskrivelsen angivne frist, i henhold til hvilken Den Tjekkiske Republik havde et år til at opfylde Domstolens dom, ikke er urimelig i lyset af de mange nødvendige lovgivningsændringer, der skulle gennemføres med henblik på at bringe det påståede traktatbrud til ophør. Denne frist indgår i øvrigt i Kommissionens ovenfor beskrevne praksis.

82. Subsidiært bemærker jeg, at Kommissionen i sine indlæg synes at gøre gældende, at Domstolen, med henblik på pålæggelse af en sanktion i henhold til artikel 260 TEUF, ligeledes bør tage hensyn til overtrædelsens varighed regnet fra udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2003/41. En sådan tilgang er imidlertid fejlagtig. Under alle omstændigheder er en sådan beregning efter Lissabontraktatens ikrafttræden nødvendig i forbindelse med sager anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF om traktatbrud i forbindelse med manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne, i forbindelse med det første traktatbrudssøgsmål<sup>48</sup>.

83. Endelig mener jeg, at den ændring af artikel 260 TEUF, der blev indført med Lissabontraktaten, bestående i at afskaffe den begrundede udtalelse med henblik på at forkorte procedurens administrative fase, taler for yderligere stringens med hensyn til fristen for en medlemsstats opfyldelse af dommen.

43 — Dom af 25.11.2003 i sagen Kommissionen mod Spanien.

44 — Dom af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland.

45 — Dom af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig.

46 — I sag C-119/04 var fristen på to år, i sag C-177/04 var fristen halvandet år, i sag C-503/04 var fristen et år og to måneder, i sag C-70/06 var fristen et år og elleve måneder, i sag C-121/07 var fristen et år og otte måneder, i forenede sager C-369/07 og C-457/07 var fristen et år og to måneder, men kun ni måneder i sag C-109/08. I sag C-496/09 var fristen fire år.

47 — Der skal tages hensyn til tidsintervallet mellem dagen for afsigelsen af den første traktatbrudsdom i henhold til artikel 258 TEUF og dagen, hvor den nævnte dom er fuldt ud opfyldt, eller i mangel heraf dagen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

48 — Jf. Kommissionens meddelelse SEK(2010) 1371, »Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, TEUF«.



## VIII – Størrelsen af det faste beløb, der skal pålægges i det foreliggende tilfælde

84. I sin stævning påstår Kommissionen Den Tjekkiske Republik tilpligtet at betale et fast beløb på 3 364 395,20 EUR. Dette beløb fremkommer ved at multiplicere et dagligt beløb på 5 644,80 EUR med antallet af overtrædelsesdage, nemlig 594 dage regnet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik – den 14. januar 2010 – indtil datoen for vedtagelse af de bestemmelser, der udgør gennemførelsen af direktiv 2003/41, nemlig den 31. august 2011. Det af Kommissionen foreslåede daglige beløb fremkommer ved at multiplicere et ensartet grundbeløb på 210 EUR med en koefficient for grovhed på 8 og en »n«-faktor for Den Tjekkiske Republik på 3,36<sup>49</sup>.

85. Før jeg behandler den vejledende beregning af størrelsen af det faste beløb, minder jeg om, at som svar på medlemsstaternes betænkeligheder har Domstolen udtalt sig til fordel for hensyntagen til en medlemsstats betalingsevne, sådan som den fremgår af de seneste økonomiske data, der er forelagt den<sup>50</sup>. Den tager følgelig hensyn til den seneste udvikling, hvad den pågældende medlemsstats inflation og bruttonationalprodukt angår, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder<sup>51</sup>.

86. Set under en tidsmæssig synsvinkel er en sådan justering af de økonomiske data med forankring i tidspunktet for Domstolens undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder et udtryk for de ovennævnte principper, hvorefter fastsættelsen af det faste beløb bør være afpasset efter omstændighederne, være proportionalt med det fastslåede traktatbrud samt med den pågældende medlemsstats betalingsevne<sup>52</sup>.

87. Da parterne ikke har ajourført de relevante økonomiske data, skal der i det foreliggende tilfælde henvises til Kommissionens sidste meddelelse fra 2012 om ajourføring af de data, der anvendes til beregning af økonomiske sanktioner<sup>53</sup>. Det fremgår navnlig heraf, at det faste minimumsbeløb for Den Tjekkiske Republik er forhøjet og for nærværende beløber sig til 1 768 000 EUR. Grundbeløbet for det faste beløb er stadig 210 EUR, men den særlige »n«-faktor for Den Tjekkiske Republik blev fastsat til 3,34.

88. Hvad endelig angår beregningen af det beløb, der skal anvendes i denne sag, foreslår jeg Domstolen at lægge en mindre grovhedskoefficient til grund end den af Kommissionen foreslåede, nemlig 8.

89. På baggrund af på den ene side de tjekkiske myndigheders forsømmelige holdning, men på den anden side på grund af, at den manglende opfyldelse af den dom, der fastslog et traktatbrud, næsten ikke havde nogen reel virkning, mener jeg, at en koefficient på 1 eller 2 er mere egnet.

90. Jeg bemærker i den forbindelse, at en koefficient for grovhed på 1 allerede én gang er blevet foreslået af Kommissionen, omend i forbindelse med en påstand om tvangsbøde. Domstolen tiltrådte denne påstand, som blev anset for egnet til på passende måde at afspejle overtrædelsens grovhed på tidspunktet for Domstolens vurdering af de faktiske omstændigheder, hvor den pålagde den pågældende medlemsstat betaling af tvangsbøden<sup>54</sup>.

49 — I overensstemmelse med meddelelse SEK(2010) 923 om ændring af meddelelse SEK(2005) 1658.

50 — Dom af 19.12.2012 i sag C-279/11, Kommissionen mod Irland, præmis 78 og 79. Domstolen har ikke på dette punkt fulgt Kommissionen, ifølge hvem »n«-faktoren skulle have været anvendt, sådan som den var beregnet, da søgsmålet blev indbragt for Domstolen i henhold til artikel 260 TEUF.

51 — Ovennævnte dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, præmis 131.

52 — Dom af 4.6.2009 i sag C-568/07, Kommissionen mod Grækenland, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

53 — Jf. meddelelse KOM(2012) 6106 endelig.

54 — Jf. den sag, der gav anledning til dom af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig. Domstolen pålagde en tvangsbøde på 31 650 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til fuldstændig opfyldelse af den første dom regnet fra afsigelsen af dommen i henhold til den tidligere artikel 228 EF indtil fuldstændig opfyldelse af den første traktatbrudsdom.

91. Ved at anvende de nævnte ajourførte data og en koefficient for grovhed på 1 vil det daglige beløb være 701,40 EUR, nemlig 210 EUR multipliceret med en »n«-faktor på 3,34. Multipliceret med et antal overtrædelsesdage på 594 vil det faste beløb, der skal pålægges, beløbe sig til 416 631,60 EUR. Ved at anvende en koefficient for grovhed på 2, vil det daglige beløb være på 1 402,80 EUR, der skal multipliceres med antallet af overtrædelsesdage, dvs. et fast beløb på 833 263,20 EUR.

92. Såfremt Domstolen vælger så svage koefficienter, støder den imidlertid på den vanskelighed, at det således foreslåede faste beløb er lavere end mindstebeløbet på 1 768 000 EUR, som Kommissionen har beregnet for Den Tjekkiske Republik i meddelelsen fra 2005 og som ajourført ved den ovennævnte seneste meddelelse fra 2012.

93. Kommissionen har anført, at såfremt det på grundlag af en daglig sats beregnede beløb er lavere end det faste minimumsbeløb, bør det sidstnævnte i princippet pålægges. Dette faste minimumsbeløb afspejler ifølge Kommissionen det princip, hvorefter en medlemsstats vedvarende manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen i sig selv er en overtrædelse af legalitetsprincippet i et fællesskab baseret på retsregler, som kræver en reel sanktion. Med det faste minimumsbeløb undgås endvidere forslaget om rent symbolske beløb, der ikke vil have nogen form for præventiv virkning og risikerer at underminere i stedet for at styrke den autoritet, som Domstolens domme har<sup>55</sup>.

94. Jeg bemærker, at forslaget om et fast minimumsbeløb som udformet af Kommissionen i de fleste tilfælde udelukker anvendelsen af de svageste koefficienter, med undtagelse af meget langvarige overtrædelser. Det strenge princip om et fast minimumsbeløb forekommer mig endvidere at overskride, hvad der er nødvendigt for at undgå pålæggelse af rent symbolske beløb, idet det er kendt, at fra et budgetmæssigt synspunkt kan et uforudset tab af et beløb anses for »uvæsentligt« for en vis afskrækkende virkning for medlemsstaterne.

95. Da Kommissionens meddelelse, som jeg tidligere har erindret om, kun udgør en analytisk referenceramme for Domstolen, kan denne basere sin vurdering på den påståede overtrædelses overordnede sammenhæng på grundlag af en metodisk tilgang og samtidig anvende kriterierne i Kommissionens meddelelse.

96. I lyset af samtlige elementer i denne sag og med henblik på at sikre respekten for det faste beløbs afskrækkende og straffende funktion foreslår jeg følgelig, at Domstolen pålægger Den Tjekkiske Republik at betale et fast beløb på 1 mio. EUR.

## **IX – Forslag til afgørelse**

97. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen følgende afgørelse:

- »– Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260 TEUF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 14. januar 2010, sag C-343/08, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik.
- Den Tjekkiske Republik betaler et fast beløb på 1 mio. EUR til Europa-Kommissionen på kontoen »Den Europæiske Unions indtægter«.
- Den Tjekkiske Republik betaler sagens omkostninger.«

55 — Jf. ovennævnte meddelelse SEK(2005) 1658.