



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
G. PITRUZZELLA  
fremsat den 1. juli 2021<sup>1</sup>

**Sag C-51/20**

**Europa-Kommissionen  
mod**

**Den Helleniske Republik**

»Traktatbrud – sag i henhold til artikel 260 TEUF – økonomiske sanktioner – beregningsmetode – »n«-faktoren – hensyn til medlemsstatens institutionelle vægt«

## I. Indledning

1. Ifølge artikel 260, stk. 2, TEUF kan Europa-Kommissionen, hvis den finder, at en medlemsstat ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for opfyldelsen af en dom i en traktatbrudssag, der er afsagt i henhold til artiklens stk. 1, indbringe sagen for Domstolen og anmode om, at den pågældende medlemsstat pålægges økonomiske sanktioner i form af en tvangsbøde eller et fast beløb, hvor den første tjener til at straffe medlemsstaten, når den fortsat ikke opfylder traktatbrudsdommen, mens det andet sigter mod, at medlemsstaten ikke begår nye overtrædelser<sup>2</sup>. Når Kommissionen anlægger et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, skal den i sin stævning angive størrelsen af de sanktioner, som den under omstændighederne finder passende. For at fastsætte dette beløb anvender Kommissionen en beregningsmetode, som senest blev beskrevet i en meddelelse af 12. december 2005<sup>3</sup> (herefter »meddelelsen af 2005«). Denne beregningsmetode tager hensyn til – ud over andre faktorer som overtrædelsens grovhed og varighed – den pågældende medlemsstats betalingssevne udtrykt i den såkaldte »n«-faktor. Som jeg vil beskrive dybere i det følgende, var beregningen af »n«-faktoren oprindeligt baseret på to komponenter, dvs. den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) og det antal stemmer, den rådede over i Rådet i forbindelse med afgørelser efter kvalificeret flertal. Som følge af ikrafttrædelsen den 1. april 2017 af det nye system til beregning af kvalificeret flertal i Rådet ifølge artikel 16, stk. 4, TEU fandt Domstolen i dom af 14. november 2018,

<sup>1</sup> – Originalsprog: italiensk.

<sup>2</sup> – Ifølge fast retspraksis er påleggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har været ved på grund af, at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt inden Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, jf. bl.a. dom af 31.5.2018, Kommissionen mod Italien (C-251/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:358, præmis 64). Vedrørende muligheden for at kombinere de to sanktionstyper – en tvangsbøde og et fast beløb – i en og samme dom, fordi de har forskellige og supplerende formål, henvises til dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 80-86).

<sup>3</sup> – Meddelelse fra Kommissionen – Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228, SEK(2005) 1658 (EUT 2007, C 126, s. 15). Kommissionen har efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten udvidet anvendelsesområdet for denne meddelelse til også at omfatte procedurerne efter artikel 260, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning meddelelse fra Kommissionen af 15.1.2011 – Gennemførelse af artikel 260, stk. 3, i TEUF, EUT 2011, C 12, s. 1, punkt 4).

Kommissionen mod Grækenland<sup>4</sup> (herefter »dom af 14. november 2018«), at det nye system med dobbelt flertal, som det nævnte system var baseret på, ikke direkte kunne anvendes til beregning af de sanktioner, som skal pålægges medlemsstaterne i forbindelse med traktatbrugssøgsmål, og derfor ikke kunne erstatte det tidligere system med vægtede stemmer, som beregningen af »n«-faktoren indtil det daværende tidspunkt var baseret på. Kommissionen vedtog derfor i 2019 en ny meddelelse<sup>5</sup> (herefter »meddelelsen af 2019«), hvor Kommissionen ændrede den komponent af »n«-faktoren, der ikke havde tilknytning til BNP, idet den hovedsageligt erstattede kriteriet om det antal stemmer, hver medlemsstat råder over i Rådet, med kriteriet om antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som hver medlemsstat får tildelt.

2. Beløbene for de sanktioner, som Kommissionen har foreslået Domstolen at idømme Den Helleniske Republik inden for rammerne af den foreliggende sag i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er fastsat ved anvendelsen af denne nye metode til beregning af »n«-faktoren.

3. I sin stævning har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland<sup>6</sup> (herefter »traktatbrudsdommen«). Kommissionen har også nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale dels en tvangsbøde på 26 697,89 EUR for hver dags forsinkelse for perioden fra den dag, dommen i den foreliggende sag afsiges, indtil den fuldstændige opfyldelse af traktatbrudsdommen, dels et fast beløb, hvis størrelse fremgår af en multiplikation af et dagligt beløb på 3 709,23 EUR med det antal dage, der er gået fra afsigelsen af den nævnte dom til den dag, hvor overtrædelsen bringes til ophør, eller, i tilfælde af manglende ophør, fra afsigelsen af den nævnte dom til tidspunktet for afsigelsen af nærværende dom. Afslutningsvis har Kommissionen nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

4. I sin stævning har Kommissionen anført, at ifølge beregningsmetoden i meddelelsen af 2005 er den tvangsbøde, som Kommissionen har foreslået Domstolen at idømme Den Helleniske Republik for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af traktatbrudsdommen, blevet opgjort ved at gange en ensartet grundsats, som er fastsat til 3 116 EUR<sup>7</sup>, med en grovhedskoefficient på 7 – som er fastsat henset til betydningen af de EU-regler, der er genstand for tilsidesættelsen, tilsidesættelsens konsekvenser for offentlige og private interesser, sammenligningen med lignende undladelser og andre formildende og skærpende omstændigheder – og en varighedskoefficient på 2,4, som svarer til de 24 måneder, der gik fra tidspunktet for afsigelsen af traktatbrudsdommen den 9. november 2017 til den 27. november 2019, dvs. det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen. Det opgjorte beløb er blevet ganget med »n«-faktoren, som er beregnet ifølge metoden beskrevet i meddelelsen af 2019, og som for Den Helleniske Republiks vedkommende er fastsat til 0,51<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> – C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 136-142.

<sup>5</sup> – Meddelelse fra Kommissionen – Ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål (EUT 2019, C 70, s. 1).

<sup>6</sup> – C-481/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:845.

<sup>7</sup> – Meddelelse fra Kommissionen af 13.9.2019 om ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål (EUT 2019, C 309, s. 1).

<sup>8</sup> – I overensstemmelse med den ovenfor i fodnote 7 i dette forslag til afgørelse nævnte meddelelse fra Kommissionen.

5. Hvad angår det faste beløb har Kommissionen gjort gældende, at størrelsen heraf ifølge beregningsmetoden i meddelelsen af 2005 er blevet opgjort med udgangspunkt i et dagligt beløb svarende til en ensartet grundsats på 1 039 EUR<sup>9</sup> ganget med en grovhedskoefficient på 7 og med »n«-faktoren på 0,51. I overensstemmelse med Kommissionens forslag må det samlede faste beløb, som skal pålægges Den Helleniske Republik, ikke være lavere end et mindstebeløb, som med hensyn til denne medlemsstat er fastsat til 135 820 824,35 EUR<sup>10</sup>.

6. I sin stævning har Kommissionen fremhævet behovet for, at de økonomiske sanktioner, som vil pålægges i medfør af artikel 260, stk. 2, TEUF, fastsættes under hensyntagen til ikke alene den pågældende medlemsstats betalingsevne, og således dens BNP, men også dens institutionelle vægt i EU. Kommissionen er af den opfattelse, at det kriterium, som Domstolen forkastede i dom af 14. november 2018, og som er baseret på det antal stemmer, hver medlemsstat råder over i Rådet, skal erstattes af et nyt kriterium, der indebærer en justering i forhold til anvendelsen af en beregningsmetode baseret kun på BNP, med det formål dels at opretholde balancen mellem den pågældende medlemsstats betalingsevne og dens institutionelle vægt, dels at undgå, at for markante forskelle mellem de koefficienter, som anvendes over for de forskellige medlemsstater, skaber urimelig forskelsbehandling.

7. Den Helleniske Republik har i sit svarskrift nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Den Helleniske Republik mener, at de af Kommissionen foreslåede økonomiske sanktioner hverken er begrundede eller forholdsmæssige. For det tilfælde, at Domstolen til trods herfor finder det nødvendigt at sanktionere undladelsen, er Den Helleniske Republik enig med Kommissionen i, at »n«-faktoren og generelt sanktionernes størrelse skal afspejle, ud over den pågældende medlemsstats betalingsevne, også dens institutionelle vægt. Ifølge Den Helleniske Republik gør det af Kommissionen i meddelelsen af 2019 indførte kriterium, som bygger på antallet af pladser i Parlamentet, det muligt på en rimelig måde at tage hensyn til det sidstnævnte element.

8. Som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har Domstolen anmodet Kommissionen og Den Helleniske Republik om at besvare visse skriftlige spørgsmål vedrørende bl.a. metoderne til at fastsætte »n«-faktoren, sådan som de beskrives i meddelelsen af 2019.

9. Dette forslag til afgørelse angår kun spørgsmålet om, hvorvidt den forsømmelige medlemsstats institutionelle vægt i EU, som især er udtrykt ved antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som den pågældende medlemsstat får tildelt, er relevant med henblik på at idømme afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner.

<sup>9</sup> – I overensstemmelse med den ovenfor i fodnote 7 i dette forslag til afgørelse nævnte meddelelse fra Kommissionen.

<sup>10</sup> – I overensstemmelse med den ovenfor i fodnote 7 i dette forslag til afgørelse nævnte meddelelse fra Kommissionen.

## II. Bedømmelse

### A. »N«-faktoren inden dom af 14. november 2018

#### 1. Meddelelsen af 2005

10. »N«-faktoren fremkom for første gang i Kommissionens meddelelse af 28. februar 1997 om beregning af tvangsbøder<sup>11</sup> (herefter »meddelelsen af 1997«). Ved meddelelsen af 2005 blev dens anvendelsesområde udvidet til at omfatte også beregningen af de faste beløb<sup>12</sup>. »N«-faktoren defineredes som »en fast sats for hvert land«<sup>13</sup> og reguleredes i meddelelsen af 2005, lige som tidligere i meddelelsen af 1997, i et særskilt afsnit med overskriften »Hensyntagen til den pågældende medlemsstats betalingsevne«<sup>14</sup>. Faktorens formål står i relation til behovet for at give sanktionen en afskrækkende virkning. Fra Kommissionens synsvinkel gør faktoren det muligt at fastsætte tvangsbøden og det faste beløb så højt, at den pågældende medlemsstat beslutter sig til at efterkomme dommen og bringe overtrædelsen til ophør<sup>15</sup>, samt at medlemsstaten ikke begår nye overtrædelser<sup>16</sup>.

11. I meddelelsen af 2005, ligesom i meddelelsen af 1997, svarede »n«-faktoren til »et geometrisk gennemsnit, der baseres dels på den pågældende medlemsstats [BNP], dels på stemmewægten i Rådet«. Den blev beregnet ved at tage kvadratroden af produktet af to faktorer, hvor den ene var forholdet mellem den pågældende medlemsstats BNP og Luxembourgs BNP, og den anden var forholdet mellem det antal stemmer, som den pågældende medlemsstat havde i Rådet ifølge den stemmewægt, der var fastlagt i artikel 148 i EF-traktaten, og Luxembourgs stemmer<sup>17</sup>. Anvendelsen af denne formel gjorde det ifølge Kommissionen muligt at opnå en rimelig afstand fra 0,36 til 25,40 mellem de forskellige medlemsstats koefficienter<sup>18</sup>.

12. Kommissionen forbeholdt sig dog ret til at tilpasse »n«-faktoren, hvis der skulle forekomme større udsving i forhold til den reelle situation, eller hvis stemmewægten i Rådet skulle blive ændret, og jævnlige tilpasninger af denne faktor, især henset til den forholdsvis større vækst i BNP, der måtte forventes i de nye medlemsstater<sup>19</sup>. De nærmere regler for ajourføring af data som

<sup>11</sup> – Meddelelse fra Kommissionen – Metode til beregning af tvangsbøder efter artikel 171 i EF-traktaten (EFT 1997, C 63, s. 2). Denne meddelelse skulle ses i fortsættelse af og som et supplement til meddelelse fra Kommissionen af 5.6.1996 – Metode til beregning af tvangsbøder efter traktatens artikel 171, den første tidsmæssigt set (EFT 1996, C 242, s. 6), som alene fastsatte nogle vejledende kriterier til beregning af tvangsbøden.

<sup>12</sup> – Jf. meddelelsen af 2005, punkt 20.

<sup>13</sup> – Jf. meddelelsen af 1997, afsnit 1.

<sup>14</sup> – Det drejer sig om afsnit 4 i meddelelsen af 1997 og afsnit D i meddelelsen af 2005.

<sup>15</sup> – Sanktionen bør mere end ophæve den fordel, medlemsstaten har af overtrædelsen, jf. meddelelsen af 1997, afsnit 4, og meddelelsen af 2005, punkt 18.

<sup>16</sup> – Meddelelsen af 2005, punkt 18.

<sup>17</sup> – Formlen er følgende:  $\sqrt{\frac{n-BNP}{Lux-BNP} \times \frac{n-Stemmer}{Lux-Stemmer}}$ , jf. punkt 18 og fodnote 18 i meddelelsen af 2005. I meddelelsen af 1997 blev den enkelte medlemsstats BNP og det antal stemmer, som den har i Rådet, sat i forhold til henholdsvis det laveste BNP og det laveste antal stemmer blandt de 15 medlemsstater.

<sup>18</sup> – Jf. meddelelsen af 2005, punkt 18.1.

<sup>19</sup> – Jf. meddelelsen af 2005, punkt 18.2.

funktion af udviklingen i BNP og inflationen i hver medlemsstat, er oplyst i en meddelelse af 2010<sup>20</sup>. I overensstemmelse med den sidstnævnte meddelelse er denne ajourføring blevet foretaget årligt fra 2011<sup>21</sup>.

## 2. Retspraksis

13. Kommissionens initiativ til at vedtage retningslinjer, der har til formål at fastsætte de nærmere regler for beregning af de økonomiske sanktioner, som skal pålægges i tilfælde af overtrædelse, er allerede fra begyndelsen blevet velkommet af Domstolen, der har fremhævet, at disse »retningslinjer« bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger<sup>22</sup>. Domstolen har også materielt godtaget de principper, som kendetegner disse retningslinjer, og på linje med overvejelserne i Kommissionens senere meddelelser fastslået, at overtrædelsens varighed og grovhed samt den pågældende medlemsstats betalingsevne udgør de grundkriterier, der skal tages i betragtning for at sikre de økonomiske sanktioners egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten, og at de dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse<sup>23</sup>.

14. Hvad særligt angår »n«-faktoren har Domstolen, allerede fra dens første formulering i meddelelsen af 1997, godtaget både formålet hermed og kriterierne for dens fastsættelse og i denne forbindelse præciseret, at »Kommissionens forslag om at tage hensyn til både vedkommende medlemsstats [BNP] og det antal stemmer, den råder over i Rådet, [synes] passende, for så vidt som det tillader en hensyntagen til denne medlemsstats betalingsevne samtidig med, at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater«<sup>24</sup>. I enkelte, temmeligt sjældne tilfælde før 2009 har Domstolen selv – da den på ny skulle beregne størrelsen af den tvangsbøde, som skulle pålægges den pågældende medlemsstat på grundlag af Domstolens egne konstateringer angående overtrædelsens varighed og grovhed – anvendt multiplikationskoefficienten svarende til den »n«-faktor, som Kommissionen anvender over for den pågældende medlemsstat<sup>25</sup>, og om nødvendigt tilpasset den med henblik på at tage hensyn til bedre ajourførte data om bl.a. den pågældende medlemsstats BNP<sup>26</sup>. Mere generelt har Domstolen, hver gang den skulle efterprøve de forsømmelige medlemsstaters indsigelser mod Kommissionens bedømmelse af deres betalingsevne, men også uafhængigt af, at der blev fremsat indsigelser af denne art, altid fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling, hvad

<sup>20</sup> – Jf. meddelelsen af 20.7.2010 (SEK(2010) 923/3).

<sup>21</sup> – Den seneste ajourføring af data, inden meddelelsen af 2019 blev vedtaget, stammer fra 2017 (EUT 2017, C 431, s. 3). I meddelelsen af 2011 (EUT 2011, C 12, s. 1, punkt 24) anførte Kommissionen, at den ville anvende den samme beregningsmetode som i meddelelsen af 2005 hvad angår de sanktioner, som Kommissionen foreslår i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF.

<sup>22</sup> – Jf. dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 87).

<sup>23</sup> – Vedrørende tvangsbøden henvises til dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 92), og senest dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 63); vedrørende det faste beløb henvises til bl.a. dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 81), og senest dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 73).

<sup>24</sup> – Jf. bl.a. dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 88), af 25.11.2003, Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 59), af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 109), og af 17.11.2011, Kommissionen mod Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 65). I dom af 10.1.2008, Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 48), mildnede Domstolen sit standpunkt om egnetheden af metoden til fastsættelse af »n«-faktoren og præciserede, at denne metode »i princippet« udgør et passende udtryk for den pågældende medlemsstats betalingsevne.

<sup>25</sup> – Jf. dom af 25.11.2003, Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 59 og 60), af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 110), af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig (C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 76), og af 4.6.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-109/08, EU:C:2009:346, præmis 43).

<sup>26</sup> – Jf. eksempelvis dom af 10.1.2008, Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 49), hvor Domstolen hævdede den koefficient, som svarede til »n«-faktoren for Den Portugisiske Republik.

denne medlemsstats inflation og BNP angår, »som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder«<sup>27</sup>. Domstolen har også taget hensyn til den af den pågældende medlemsstat påberåbte nedsatte betalingsevne som følge af den økonomiske krise, som den befinder sig i<sup>28</sup>.

## **B. Dom af 14. november 2018**

15. Som anført ovenfor undersøgte Domstolen i dom af 14. november 2018, hvilken indflydelse ændringen af afstemningsreglerne i forbindelse med afgørelser efter kvalificeret flertal i Rådet havde på fastsættelsen af »n«-faktoren ifølge kriterierne i meddelelsen af 2005. Den Helleniske Republik, som Kommissionen indbragte for Domstolen i den sag, som gav anledning til den nævnte dom, gjorde bl.a. gældende, at de medlemsstater, hvis BNP og befolkning er sammenlignelige med Grækenlands, som følge af denne ændring – der som anført ovenfor indførte et system med dobbelt flertal i stedet for det tidligere system med vægtede stemmer ved beregning af kvalificeret flertal<sup>29</sup> – led et alvorligt tab af indflydelse i Rådet. Kommissionen gjorde på sin side gældende, at vægtningen af det antal stemmer, hver medlemsstat råder over i Rådet, sådan som den var fastsat inden reformen, fortsat udgjorde en rimelig, om end »historisk«, referenceparameter, især for så vidt som den gjorde det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater.

16. Domstolen tiltrådte i denne henseende generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse<sup>30</sup> og fandt, at det nye system med dobbelt flertal ikke bibragte noget kriterium, der var tilfredsstillende i forhold til at fastslå medlemsstaternes betalingsevne på en passende måde, og at det til dette formål var nødvendigt at anvende BNP som den »væsentligste faktor«<sup>31</sup>. Domstolen bemærkede derudover, at den i sin praksis efter den 1. april 2017 kun tog hensyn til den pågældende medlemsstats BNP, og fremhævede således yderligere sin hensigt om at tildele denne parameter en væsentlig betydning fra og med reformen af systemet til beregning af kvalificeret flertal i Rådet<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> – Jf. bl.a. dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 131), af 19.12.2012, Kommissionen mod Irland (C-279/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:834, præmis 78 og 79), af 2.12.2014, Kommissionen mod Italien (C-196/13, EU:C:2014:2407, præmis 104), af 22.6.2016, Kommissionen mod Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, præmis 78), af 7.9.2016, Kommissionen mod Grækenland (C-584/14, EU:C:2016:636, præmis 81), af 22.2.2018, Kommissionen mod Grækenland (C-328/16, EU:C:2018:98, præmis 101), af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien) (C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 158 og 159), og senest dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 83).

<sup>28</sup> – Jf. bl.a. dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Irland (C-374/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:827, præmis 44).

<sup>29</sup> – Artikel 16, stk. 4, TEU bestemmer, at fra den 1.11.2014 defineres »kvalificeret flertal som mindst 55% af Rådets medlemmer, der omfatter mindst femten af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65% af Unionens befolkning«. I medfør af artikel 3, stk. 2, i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser trådte reformen endeligt i kraft den 1.4.2017.

<sup>30</sup> – Generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-93/17, EU:C:2018:315, punkt 137-140).

<sup>31</sup> – Jf. dom af 14. november 2018, præmis 139 og 142.

<sup>32</sup> – Domstolen henviste til dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Grækenland (C-328/16, EU:C:2018:98), og af 31.5.2018, Kommissionen mod Italien (C-251/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:358), selv om parterne i ingen af disse tilfælde, i det mindste udtrykkeligt, rejste spørgsmålet om virkningerne af reformen af systemet til beregning af kvalificeret flertal i Rådet. Nærmere bestemt begrænsede Domstolen sig i den førstnævnte dom, lige som i tidligere sager, til at fremhæve behovet for at tage hensyn til ajourførte data for udviklingen af den pågældende medlemsstats BNP, sådan som den er oplyst af den sidstnævnte stat (jf. dom af 22.2.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-328/16, EU:C:2018:98, præmis 101). I den anden af disse domme, og i andre domme afsagt inden dom af 14. november 2018, er overvejelsen om, at den pågældende medlemsstats betalingsevne skal fastlægges på baggrund af den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, af en mere generel karakter, dog uden at det klart anføres, at dette udgør det eneste kriterium; jf. ud over dom af 31.5.2018, Kommissionen mod Italien (C-251/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:358, præmis 81), dom af 25.7.2018, Kommissionen mod Spanien (C-205/17, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:606, præmis 63).

## C. »N«-faktoren efter dom af 14. november 2018

### 1. Meddelelsen af 2019

17. Kommissionen efterkom den opfordring, som generaladvokat Wathelet formulerede i sit forslag til afgørelse i den sag, som gav anledning til dom af 14. november 2018<sup>33</sup>, og med henblik på at opfylde denne dom vedtog Kommissionen meddelelsen af 2019. I denne meddelelse forklarer Kommissionen, at kun kombinationen af den pågældende medlemsstats betalingsevne og dens »institutionelle vægt«, dvs. dens »egen værdi i Den Europæiske Unions institutionelle struktur«<sup>34</sup>, gør det muligt at opretholde en balance mellem den afskrækkende virkning og forholdsmæssigheden af de sanktioner, som Kommissionen foreslår i traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2 og 3, TEUF. Hvis der udelukkende blev taget hensyn til BNP som beregningsfaktor, ville det forstyrre denne balance, da det alene ville afspejle medlemsstaternes økonomiske dimension. En beregning på grundlag af BNP alene ville øge variationen mellem den laveste og den højeste »n«-faktor fra 55 til 312 og ville navnlig for over en tredjedel af medlemsstaterne medføre en betydelig forhøjelse af de foreslåede sanktionsbeløb<sup>35</sup>. Kommissionens fremmeste formål med meddelelsen af 2019 var således, at beløbene af de foreslåede sanktioner så vidt muligt skulle svare til beløbene ifølge den tidligere beregningsmetode.

18. På baggrund af disse overvejelser beskriver Kommissionen den nye metode til at beregne »n«-faktoren, som baserer sig på to elementer: BNP og antallet af pladser i Parlamentet, som hver medlemsstat får tildelt<sup>36</sup>. Denne nye beregningsmetode indebærer, at »n«-faktoren for Luxembourg ikke længere anvendes som referenceværdi<sup>37</sup> og erstattes af gennemsnitsværdien af hver af de to anvendte faktorer (BNP og antallet af pladser i Europa-Parlamentet). »N«-faktoren er således et geometrisk gennemsnit, der beregnes ved at tage kvadratroden af produktet af to faktorer, hvor den første er forholdet mellem den pågældende medlemsstats BNP og EU's gennemsnitlige BNP<sup>38</sup>, mens den anden er forholdet mellem den pågældende medlemsstats antal pladser i Parlamentet og antallet af pladser for samtlige medlemsstater<sup>39</sup>.

19. Kommissionen har imidlertid anført, at hvis disse nye faktorer blev anvendt uden tilpasning, ville det give en referenceværdi for »n«-faktoren, der ligger betydeligt under den hidtil anvendte værdi. For at sikre, at de af Kommissionen foreslåede beløb forbliver forholdsmæssige og tilstrækkeligt afskrækkende, er det efter Kommissionens opfattelse derfor nødvendigt at anvende en justeringsfaktor på 4,5 på de respektive ensartede grundsætser, der anvendes til beregning af de daglige tvangsbøder og de faste beløb, og på det faste minimumsbeløb for hver medlemsstat<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> – C-93/17, EU:C:2018:315, fodnote 65.

<sup>34</sup> – Jf. meddelelsen af 2019, punkt 2, s. 2.

<sup>35</sup> – Jf. meddelelsen af 2019, s. 2.

<sup>36</sup> – Angående den nuværende valgperiode har Kommissionen henvist til artikel 3 i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937 af 28.6.2018, jf. meddelelsen af 2019, fodnote 11.

<sup>37</sup> – Dette valg stammede fra den tid, da Luxembourg var det land, der havde det laveste samlede BNP blandt medlemsstaterne.

<sup>38</sup> – Den anvendte formel er følgende:  $\sqrt{\frac{\text{BNP}_{\text{stat}}}{\text{BNP}_{\text{EU}}} \times \frac{\text{pladser}_{\text{stat}}}{\text{pladser}_{\text{EU}}}}$

<sup>39</sup> – I meddelelsen af 2019 tog Kommissionen hensyn til Unionen med 28 medlemsstater.

<sup>40</sup> – Den ensartede grundsætser for daglige tvangsbøder blev derfor ændret til  $690 \text{ EUR} \times 4,5 = 3 105 \text{ EUR}$ , den ensartede grundsætser for faste beløb til  $230 \text{ EUR} \times 4,5 = 1 035 \text{ EUR}$ , og det faste minimumsbeløb til  $571 000 \text{ EUR} \times 4,5 = 2 569 500 \text{ EUR}$ .

20. Kommissionen har anvendt den ovenfor beskrevne beregningsmetode fra og med datoen for offentliggørelsen af meddelelsen af 2019<sup>41</sup>.

## 2. Retspraksis

21. Efter dom af 14. november 2018 har Domstolen afsagt ni domme, hvor økonomiske sanktioner er blevet pålagt i henhold til artikel 260, stk. 2 eller stk. 3, TEUF. I den første af disse domme begrænsede Domstolen sig til at nævne den pågældende medlemsstats betalingsevne blandt de kriterier, der ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse skal tages i betragtning for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel, dog uden at give indikationer om, hvorledes denne evne skal vurderes<sup>42</sup>. I de øvrige domme, lige som i mange tidligere afgørelser, bemærkede Domstolen, at der ved vurderingen af denne betalingsevne skal tages hensyn til den seneste udvikling, hvad denne medlemsstats inflation og BNP angår, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder<sup>43</sup>.

22. Det er vigtigt at fremhæve, at kun i de sager, som gav anledning til Domstolens to seneste domme, som blev afsagt inden for rammerne af søgsmål anlagt efter offentliggørelsen af meddelelsen af 2019<sup>44</sup>, blev »n«-faktoren for de af Kommissionen foreslåede sanktioner beregnet efter den metode, som beskrives i denne meddelelse. I den sag, som gav anledning til dom af 25. februar 2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område)<sup>45</sup>, angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF anfægtede Kongeriget Spanien udtrykkeligt gyldigheden af beregningsmetoden ifølge meddelelsen af 2019 og gjorde gældende, at den koefficient, som Spanien er tildelt i denne meddelelse, placerer landet på en fjerdeplads blandt medlemsstaterne efter betalingsevne, hvorimod landet ville befinde sig på fjortendepladsen, såfremt den nævnte evne blev beregnet alene med hensyn til BNP<sup>46</sup>. Som anført ovenfor prøvede Domstolen imidlertid ikke udtrykkeligt dette spørgsmål.

<sup>41</sup> – Jf. meddelelsen af 2019, punkt 3, s. 3, hvor Kommissionen forbeholder sig ret til at revidere den nye beregningsmetode senest fem år efter dens vedtagelse. Den seneste ajourføring af de makroøkonomiske data, som anvendes til beregning af »n«-faktoren, blev foretaget i meddelelsen af 13.4.2021 (EUT 2021, C 129, s. 1), som blev vedtaget efter Det Forenede Kongeriges udtræden.

<sup>42</sup> – Jf. dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 83 og 84).

<sup>43</sup> – Jf. dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken ved Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 124), af 16.7.2020, Kommissionen mod Rumænien (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-549/18, EU:C:2020:563, præmis 85; i den sag, som gav anledning til denne dom, og som blev anlagt inden offentliggørelsen af meddelelsen af 2019, henviste Rumænien til den sidstnævnte dom, men alene for at bestride størrelsen af det faste beløb, som Kommissionen foreslog på grundlag af beregningsmetoden i meddelelsen af 2005, jf. punkt 62), af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 97), af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 85; i den sag, som gav anledning til denne dom, og som også blev anlagt inden offentliggørelsen af meddelelsen af 2019, henviste Slovenien til dom af 14. november 2018 for at bestride »n«-faktoren, sådan som den var beregnet i meddelelsen af 2005, og nedlagde påstand om, at Domstolen skulle anvende koefficienten i meddelelsen af 2019, punkt 62), af 27.2.2020, Kommissionen mod Grækenland (Forurening forårsaget af nitrater) (C-298/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:133, præmis 53), af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien) (C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 158), af 12.11.2020, Kommissionen mod Belgien (Indkomst af fast ejendom beliggende i udlandet) (C-842/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:915, præmis 58), og af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 83).

<sup>44</sup> – Det drejer sig om dom af 12.11.2020, Kommissionen mod Belgien (Indkomst af fast ejendom beliggende i udlandet) (C-842/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:915, hvor Kommissionen anlagde sag den 19.11.2019), og af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, hvor Kommissionen anlagde sag den 4.9.2019).

<sup>45</sup> – C-658/19, EU:C:2021:138.

<sup>46</sup> – Jf. dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 49).



#### ***D. Domstolens skønsbeføjelse, når den fastsætter de økonomiske sanktioner, som pålægges i tilfælde af traktatbrud***

23. Det er her hensigtsmæssigt at minde om, at Domstolen råder over et vidt skøn ved afgørelsen af, om den pågældende medlemsstat skal pålægges økonomiske sanktioner, og i givet fald ved fastlæggelsen af både størrelsen og arten af disse sanktioner. Artikel 260 TEUF fastsætter ingen udtrykkelige bindinger for udøvelsen af denne skønsbeføjelse – med undtagelse af pligten til ikke at pålægge et beløb, der overstiger det af Kommissionen inden for rammerne af et traktatbrugssøgsmål i henhold til denne artikels stk. 3 anførte beløb<sup>47</sup> – men bestemmer blot, hvilke sanktioner der kan pålægges.

24. Lige siden sine afgørelser angående fortolkningen af EF-traktatens artikel 171, stk. 2, tredje afsnit (som blev til artikel 228, stk. 2, EF og nu er artikel 260, stk. 2, TEUF), har Domstolen dels fastslået, at Kommissionens forslag ikke er bindende for Domstolen og blot udgør et »nyttigt sammenligningsgrundlag«<sup>48</sup>, dels fremhævet, at den har kompetence til at pålægge økonomiske sanktioner, der ikke udtrykkeligt er foreslået af Kommissionen<sup>49</sup>, eller til ikke at pålægge sanktioner, selv om disse er blevet foreslået<sup>50</sup>, samt til at ændre, både ved at formindske og forhøje<sup>51</sup>, det af Kommissionen foreslåede beløb og endeligt til at tilpasse den nærmere fremgangsmåde for betaling efter omstændighederne, især hvad angår hvor hyppigt den foreslåede sanktion skal betales, om sanktionens beløb skal være konstant eller gradvis nedsættes<sup>52</sup>, og den dato, fra hvilken forpligtelsen til at betale den pålagte sanktion indtræder<sup>53</sup>.

25. Domstolen har også præciseret, at heller ikke retningslinjerne i Kommissionens meddelelser<sup>54</sup> er bindende for Domstolen, men dog påpeget, at de er vigtige til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger. For så vidt angår metoderne til beregning af tvangsbøden har Domstolen gang på gang fastslået, at det tilkommer Domstolen, når den udøver sit skøn, at fastsætte denne tvangsbøde »således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne, og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne«<sup>55</sup>. Vedrørende det faste beløb har Domstolen præciseret, at en domfældelse til betaling af et sådant beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette 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«, efter at proceduren blev indledt<sup>56</sup>. På baggrund af disse indikationer fastsætter Domstolen størrelsen af tvangsbøden og af det faste

<sup>47</sup> – Jf. artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF.

<sup>48</sup> – Jf. bl.a. dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 41), af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 103), af 10.1.2008, Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 34), af 9.12.2008, Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 61), og senere dom af 12.11.2020, Kommissionen mod Belgien (Indkomst af fast ejendom beliggende i udlandet) (C-842/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:915, præmis 64).

<sup>49</sup> – Jf. bl.a. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 90), og af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland (C-503/04, EU:C:2007:432, præmis 22).

<sup>50</sup> – Jf. dom af 9.12.2008, Kommissionen mod Frankrig (C-121/07, EU:C:2008:695).

<sup>51</sup> – Angående et nyligt eksempel henvises til dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmølleparken i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 99 og 134).

<sup>52</sup> – Jf. bl.a. dom af 25.11.2003, Kommissionen mod Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, præmis 44 og 45), og af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 111).

<sup>53</sup> – Jf. dom af 7.7.2009, Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 125).

<sup>54</sup> – Jf. bl.a. dom af 13.5.2014, Kommissionen mod Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis), og senere dom af 12.11.2020, Kommissionen mod Belgien (Indkomst af fast ejendom beliggende i udlandet) (C-842/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:915, præmis 64).

<sup>55</sup> – Jf. bl.a. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 103), af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig (C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 61), og af 10.1.2008, Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 38).

<sup>56</sup> – Jf. bl.a. dom af 13.5.2014, Kommissionen mod Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

beløb ved som anført at tage hensyn til dels overtrædelsens grovhed og varighed, dels den pågældende medlemsstats betalingssevne på grundlag af samtlige relevante forhold i det specifikke tilfælde<sup>57</sup>. Mere generelt har Domstolen præciseret, at »[e]n dom, hvorved det pålægges at betale en tvangsbøde og/eller et fast beløb, [ikke har] til formål at erstatte et tab, som den pågældende medlemsstat måtte have forvoldt, men skal pålægge denne et økonomisk pres, der tilskynder den til at bringe det fastslåede traktatbrud til ophør. De pålagte økonomiske sanktioner skal følges fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få den pågældende medlemsstat til at ændre sin adfærd«<sup>58</sup>.

26. De forskellige faktorer, som Domstolen vurderer ved fastsættelsen af sanktionernes størrelse, herunder den pågældende medlemsstats betalingssevne – som gør det muligt at sikre, at sanktionerne fastsættes til et tilstrækkeligt afskrækkende niveau – er derfor omfattet af Domstolens frie skøn<sup>59</sup>.

27. Til trods for, at Domstolen har gjort det tidligere<sup>60</sup>, er den under disse omstændigheder ikke forpligtet til at anvende de koefficienter, som Kommissionen har foreslået som »n«-faktor, eller at følge den beregningsmetode, som Kommissionen har beskrevet i sine meddelelser. Domstolen har heller ikke pligt til at vurdere, om denne metode er lovlig eller er blevet anvendt korrekt af Kommissionen. I den foreliggende sag, sådan som Domstolen for øvrigt også gjorde i dom af 25. februar 2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område)<sup>61</sup>, kan Domstolen – selv om Kommissionen udtrykkeligt har anmodet herom – beslutte ikke at udtale sig om, hvorvidt det element, som består i den pågældende medlemsstats »institutionelle vægt«, er relevant ved fastsættelsen af »n«-faktoren, eller hvorvidt det i meddelelsen af 2019 indførte kriterium er passende til at afspejle dette element.

28. Jeg anfører derfor kun følgende overvejelser for det tilfælde, at Domstolen beslutter at udtale sig.

***E. Antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som hver medlemsstat får tildelt, som kriterium egnet til at afspejle medlemsstatens »institutionelle vægt«***

29. Til forskel fra de øvrige faktorer, hvortil der tages hensyn ved beregningen af de sanktioner, som Kommissionen foreslår i medfør af artikel 260 TEUF, er »n«-faktoren af subjektiv karakter og uafhængig af særegenhederne ved den pågældende overtrædelse. Siden meddelelsen af 1997 har Kommissionen som anført ovenfor fundet det nødvendigt at beregne denne faktor således, at der tages hensyn til den pågældende medlemsstats på samme tid økonomiske og politiske dimension, der afspejles af de to konstituerende elementer, som udgøres af medlemsstatens BNP og antallet af stemmer ifølge det såkaldte system med vægtede stemmer. Ifølge dette system skulle hver medlemsstat med henblik på beregningen af det kvalificerede flertal i Rådet tildeles et bestemt antal stemmer, som direkte var specificeret i traktaterne, og som hovedsageligt stod i forhold til dens demografiske vægt på baggrund af det såkaldte kriterium defineret som

<sup>57</sup> – Jf. fodnote 23 i dette forslag til afgørelse.

<sup>58</sup> – Jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig (C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 91), af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig (C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 60), og af 10.1.2008, Kommissionen mod Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 35).

<sup>59</sup> – Angående koefficienten for overtrædelsens varighed henvises til bl.a. dom af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig (C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 71).

<sup>60</sup> – Jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse.

<sup>61</sup> – C-658/19, EU:C:2021:138.

»kvadratrod«», dvs. at hver medlemsstat fik tildelt et antal stemmer, som var mindre end proportionalt i forhold til dens befolkning, således at forholdet mellem de tildelte stemmer og befolkningen principielt var gunstigere for de mindre medlemsstater.

30. I pressemeddelelsen i forbindelse med vedtagelsen af meddelelsen af 1997<sup>62</sup> præciserede Kommissionen, at der skulle tages hensyn til det antal stemmer, hver medlemsstat råder over i Rådet, med henblik på at sikre, at størrelsen af tvangsbøden var forholdsmæssig, eftersom dette kriterium kunne afspejle hver medlemsstats indflydelse på fastsættelsen af den tilsidesatte fællesskabsretlige bestemmelse. Ud fra dette perspektiv stod den pågældende medlemsstats »institutionelle vægt« ved fastsættelsen af »n«-faktoren på en vis, om end omtrentlig og ikke helt nøjagtig, måde i relation til dens indflydelse i beslutningsprocesserne<sup>63</sup>.

31. Denne relation, som i sig selv ikke har undgået kritik<sup>64</sup>, findes ikke længere i den nye beregningsmetode, som Kommissionen har foreslået. Selv om Kommissionen i meddelelsen af 2019 anfører, at det nye kriterium baseret på antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som hver medlemsstat får tildelt, »er den mest hensigtsmæssige metode til at afspejle medlemsstaternes institutionelle vægt, der på nuværende tidspunkt er tilgængelig i EU-traktaterne«, er dette kriterium åbenlyst uegnet til at afspejle den indflydelse, som hver medlemsstat kan udøve i Unionens beslutningsprocesser.

32. Som korrekt påpeget i litteraturen repræsenterer de medlemmer, som i hver medlemsstat vælges til Europa-Parlamentet, ikke medlemsstaterne, men unionsborgerne, i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, TEU, og de vælges på baggrund af politiske tilhørsforhold, med den konsekvens, at det er lidt sandsynligt, at deres stemmer i Parlamentet, når de aggregeres på grundlag af dette tilhørsforhold, i deres helhed afspejler det standpunkt, som indtages af den medlemsstat, »hvor de er valgt«, ved forhandlingerne inden for rammerne af EU's lovgivningsproces<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> – IP/97/5 af 8.1.1997.

<sup>63</sup> – Ifølge en form for ligning, på grundlag af hvilken en større mulighed for at øve indflydelse på disse processer er knyttet til et større ansvar i tilfælde af overtrædelse (forudsat, at den af Kommissionen anvendte formel med hensyn til medlemsstaterne med det største antal af stemmer faktisk førte til, at der blev fastsat en større koefficient i forhold til den, som var blevet resultatet, hvis der blot blev taget hensyn til BNP).

<sup>64</sup> – Et kritisk standpunkt blev udtrykt af generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i dennes forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:1999:455, fodnote 40) og af generaladvokat Fennelly i dennes forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-197/98, EU:C:1999:597, punkt 38-41). Den sidstnævnte generaladvokat anførte dels, at et kriterium om vægтет afstemning, som i høj grad var resultatet af en politisk aftale, ikke var egnet til at afspejle den pågældende medlemsstats betalingsevne, dels, at dette kriterium ikke var egnet, såfremt de tilsidesatte bestemmelser ikke blev vedtaget med kvalificeret flertal. I samme retning er det i litteraturen blevet påpeget, at ikke alle overtrædelser nødvendigvis og kun vedrører bestemmelser i afledt ret (jf. i denne retning R. Adam, »«Peso istituzionale» degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei«, i *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, juni 2019, s. 9); jf. også om emnet A. Kornezov, »Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to »Bridge the Gaps««, i *Columbia Journal of European Law*, bind 20, nr. 3, 2014, s. 329, M. Condinanzi og C. Amalfitano, »La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona«, i *Federalismi.it*, 19/2020, s. 238 og 239. I litteraturen er der også blevet fremsat kritik angående den unødvendige kompleksitet af den af Kommissionen foreslåede metode til beregning af »n«-faktoren og angående den omstændighed, at resultaterne ikke er egnede til reelt at afspejle den pågældende medlemsstats betalingsevne, hvilket indebærer en risiko for, at de fattigere medlemsstaters betalingsevne overvurderes, hvorimod de rigere medlemsstaters undervurderes, jf. bl.a. I. Kilbey, »The Interpretation of Article 260(2) TFEU«, *EL Rev.* 2010, s. 370, og L. Borzsak, »Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?«, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, s. 235. Jeg vil afslutningsvis påpege, at Domstolen har fastslået, at alle overvejelser af politisk karakter savner betydning inden for rammerne af en retssag angående den manglende opfyldelse af en traktatbrudsdom (jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 90). Som det med rette er blevet fremhævet i litteraturen, går en sådan udtalelse, der også gør sig gældende hvad angår afgørelsen om at pålægge en økonomisk sanktion som følge af denne konstatering, vanskeligt hånd i hånd med anvendelser af kriterier, som indebærer en risiko for, at størrelsen af denne sanktion, i det mindste delvist, afhænger af overvejelser af denne karakter, jf. B. Jack, »Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties«, *Journal of Environmental Law*, 2011, s. 90 ff.

<sup>65</sup> – R. Adam, op.cit., s. 8.

## **F. Betydningen af medlemsstaternes »institutionelle vægt« ved fastsættelsen af »n«-faktoren**

33. Mere generelt er det hensigtsmæssigt at spørge, om der, sådan som Kommissionen har gjort gældende, skal tages hensyn til den pågældende medlemsstats »institutionelle vægt« ved den bedømmelse af dennes betalingsevne, som er nødvendig for at give de pålagte sanktioner en afskrækkende virkning.

34. Den metode, som går ud på, at beregningen af »n«-faktoren tager hensyn til bl.a. den pågældende medlemsstats antal af stemmer ved afgørelser efter kvalificeret flertal i Rådet, er som anført ovenfor efter Domstolens opfattelse »passende« til at sikre, at de af Kommissionen foreslåede sanktioner er på samme tid afskrækkende og forholdsmæssige. Denne bedømmelse indebærer imidlertid ikke, som Kommissionen synes at hævde, at Domstolen har fundet det nødvendigt under alle omstændigheder at sætte den pågældende medlemsstats betalingsevne også i relation til dens »institutionelle vægt«, eller at Domstolen a priori anser en beregningsmetode baseret alene på BNP for ikke at være passende. Tværtimod har Domstolen dels gang på gang påpeget, også da metoden til beregning af »n«-faktoren ifølge systemet med vægtede stemmer blev anvendt, det grundlæggende behov for at vurdere denne betalingsevne på grundlag af ajourførte data angående BNP, dels begrænset sig – idet den har fastslået, at det nye system til beregning af kvalificeret flertal ikke udgør et egnet kriterium, dog uden at fremhæve nødvendigheden af at finde et erstattende kriterium, som kan afspejle den pågældende medlemsstats »institutionelle vægt« – til at anse BNP for at være det væsentligste kriterium<sup>66</sup>.

35. Jeg mener, at formålet om at fastsætte tilstrækkeligt afskrækkende sanktioner inden for rammerne af procedurer i henhold til artikel 260 TEUF ikke nødvendigvis kræver, at der tages hensyn til andre parametre end (simpelt, pr. indbygger eller relativt) BNP, som i sig selv kan give en passende indikation af den pågældende medlemsstats betalingsevne. Nærmere bestemt finder jeg ikke, at det for at opnå dette formål er nødvendigt at tage hensyn til den pågældende medlemsstats »institutionelle vægt« i EU, forstået som den indflydelse, som denne medlemsstat kan udøve i beslutningsprocesserne, eller – mere generelt og på et abstrakt plan – som dens »egen værdi« i EU's institutionelle struktur<sup>67</sup>. Et sådant kriterium savner under alle omstændigheder betydning, når de økonomiske sanktioner, som pålægges en forsømmelig medlemsstat, skal fastsættes til en størrelse, som sikrer, at sanktionen udøver et sådant pres på medlemsstaten, at den fører til, at den ændrer sin (nuværende og fremtidige) adfærd.

36. Ved en nærmere betragtning fremgår det dog af meddelelsen af 2019 (jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse) og af de forklaringer, som Kommissionen har givet i svaret på Domstolens skriftlige spørgsmål, at Kommissionen fortsat finder det nødvendigt at kombinere BNP med et kriterium, der kan afspejle medlemsstaternes »institutionelle vægt« i EU, hovedsageligt – om ikke udelukkende – for at sikre, at der »fortsat er en rimelig« variation mellem de koefficienter, som anvendes over for de forskellige medlemsstater<sup>68</sup>. Dette formål, som generelt er knyttet til

<sup>66</sup> – Jeg vil fremhæve, at den italienske oversættelse af præmis 142 i dom af 14. november 2018 (»occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro«) [o.a.: »[der skal] tages udgangspunkt i den nævnte medlemsstats BNP som den væsentligste faktor« i den danske udgave] afviger fra både den autentiske græske udgave (processprog: »ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους«) og den franske (dokumentets originalsprog: »il convient de s'appuyer sur le PIB du dit État membre en tant que facteur prédominant«), der begge er mindre strenge.

<sup>67</sup> – Jf. i denne retning meddelelsen af 2019, s. 2.

<sup>68</sup> – Dette formål synes også at være den vigtigste grund til, at Kommissionen, siden meddelelsen af 1997 og frem til dom af 14. november 2018, ved beregningen af »n«-faktoren inkluderede antallet af stemmer i Rådet, og til, at Domstolen godtog denne beregningsmetode.

behovet for at sikre, at medlemsstaterne behandles ens<sup>69</sup>, har i øvrigt ført Kommissionen til i den nye beregningsmetode at indføre en multiplikationskoefficient på 4,5, og dette valg kan alene forklares med nødvendigheden af at sørge for, at de beløb, som er beregnet efter de nuværende »n«-faktorer, og som anses for ikke at være tilstrækkeligt afskrækkende, bringes på linje med de tidligere foreslåede, idet variationen mellem koefficienterne forbliver konstant.

37. I denne henseende vil jeg blot anføre, at formålet om at opretholde et bestemt forhold mellem de koefficienter, som anvendes over for de forskellige medlemsstater, meget vel kan opnås ved andre metoder end de hidtil anvendte, eksempelvis ved, at der tages hensyn til BNP pr. indbygger, snarere end et »relativt« BNP<sup>70</sup>, eller ved, at der under alle omstændigheder anvendes et demografisk kriterium, som gør det muligt at relativisere de resultater, som opnås på baggrund af det simple eller relative BNP<sup>71</sup>.

### III. Forslag til afgørelse

38. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen – for det tilfælde, at den finder det hensigtsmæssigt at udtale sig om kriteriet for at fastsætte »n«-faktoren baseret på antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som hver medlemsstat får tildelt – at fastslå, at dette kriterium ikke er egnet til at afspejle den pågældende medlemsstats betalingsevne med henblik på at pålægge sanktioner, der på samme tid er afskrækkende og forholdsmæssige, og at et kriterium baseret på den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt derimod er relevant i denne forbindelse.

<sup>69</sup> – Man kan under alle omstændigheder med rette spørge sig, om der er tale om forskelsbehandling, når der pålægges vidt forskellige økonomiske sanktioner for at straffe en identisk eller lignende overtrædelse, såfremt den omhandlede sanktion reelt står i forhold til bl.a. den pågældende medlemsstats betalingsevne.

<sup>70</sup> – Tidligere sat i relation til den »fattigste« medlemsstats BNP, nu til EU's gennemsnitlige BNP.

<sup>71</sup> – Vedrørende alternative beregningsmetoder henvises til I. Kilbey, op.cit., s. 378 og 379, L. Borzsak, op.cit., s. 258 og 259, og A. Kornezov, op.cit., s. 327.