

## II

*(Meddelanden)*MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER  
OCH ORGAN

## EUROPEISKA KOMMISSIONEN

**Meddelande från Kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget**

(2011/C 12/01)

## I. INLEDNING

1. Möjligheten att fastställa ekonomiska sanktioner för medlemsstater som inte efterkommit fastställelse-domar i ärenden om fördragsbrott infördes genom Maastrichtfördraget som i detta hänseende ändrade dels f.d. artikel 171 i EEG-fördraget, som sedermera blev artikel 228 i EG-fördraget, dels artikel 143 i Euratomfördraget <sup>(1)</sup>. Den 13 december 2005 antog kommissionen ett meddelande om tillämpningen av artikel 228 i EG-fördraget <sup>(2)</sup> (*meddelandet från 2005*), vilket ersatte två äldre meddelanden från 1996 <sup>(3)</sup> och 1997 <sup>(4)</sup>.
2. Artikel 228 i EG-fördraget, numera artikel 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), ändrades genom Lissabonfördraget och bestämmelserna skärptes i två hänseenden.
3. När det gäller förfarandet enligt artikel 260.2 (f.d. artikel 228.2 i EG-fördraget) har Lissabonfördraget för det första avskaffat det inledande förfarandets motiverade yttrande. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft behöver kommissionen om den anser att en medlemsstat inte korrekt har efterlevt en dom från EU-domstolen bara slutföra ett steg före talans väckande, dvs. rikta en formell underrättelse till medlemsstaten vari denna uppmanas att framföra sina synpunkter <sup>(5)</sup>. Om kommissionen inte är tillfredsställd med medlemsstatens synpunkter, eller om inget svar inkommer, får kommissionen direkt väcka talan vid Europeiska unionens domstol enligt artikel 260.2. I praktiken kommer detta att snabba upp förfaranden enligt artikel 260.2 så att den genomsnittliga handläggningstiden sedan meddelandet från 2005 automatiskt minskas till mellan 8 och 18 månader <sup>(6)</sup>. Denna indikativa tidsåtgång utesluter inte att särskilda omständigheter i undantagsfall ändå kan medföra längre handläggningstider. Omvänt påverkas inte kommissionens ansträngningar att så snabbt som möjligt få medlemsstaterna att vidta erforderliga genomförandeåtgärder.

<sup>(1)</sup> Det här meddelandet är även tillämpligt på Euratomfördraget i den mån den nya artikel 106a i det fördraget gör artikel 260 i EUF-fördraget tillämpligt på det fördraget.

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

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

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

<sup>(5)</sup> I de ärenden där den formella underrättelsen avsändes innan Lissabonfördraget trädde i kraft kommer under en övergångsperiod en kompletterande formell underrättelse att tillställas den berörda medlemsstaten för att upplysa den om att ärendet i nästa skede inte längre leder till ett motiverat yttrande utan till ett anhängiggörande vid domstolen.

<sup>(6)</sup> Se punkt 3 i kommissionens meddelande – En Europeisk union som bygger på resultat – tillämpningen av gemenskapsrätten (KOM(2007) 502 slutlig) där kommissionen i fråga om förfarandet enligt f.d. artikel 228 i EG-fördraget skriver: "Med förbehåll för de särskilda omständigheterna i vissa undantagsfall, bör motsvarande frist vara mellan 12 och 24 månader i förfaranden som handlar om att säkerställa att en tidigare dom följs". Sådana särskilda omständigheter kan bland annat avse fall där medlemsstaten för att efterleva en tidigare dom måste vidta åtgärder för att utveckla eller stärka infrastrukturer eller fullgöra resultatkrav.

4. Bestämmelserna i artikel 260.2 i EUF-fördraget motsvarar i övrigt helt f.d. artikel 228 i EG-fördraget. Meddelandet från 2005 är därför fullt tillämpligt även på förfaranden enligt artikel 260.2, eftersom det inte behöver ändras av det skälet att de motiverade yttrandena avskaffats.
5. För det andra infördes genom Lissabonfördraget en viktig nyhet i artikel 260.3 i EUF-fördraget, som lyder:
  - ”— Om kommissionen för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 258 därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite som denna stat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna.
  - Om domstolen fastställer underlåtenheten, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.”
6. Denna punkt inför ett helt nytt instrument som ger kommissionen möjlighet att redan när talan om fördragsbrott väcks enligt artikel 258 (f.d. artikel 226 i EG-fördraget) föreslå att domstolen ska utdöma ett standardbelopp eller ett vite, i samma dom som fastställer att medlemsstaten underlåtit att anmäla åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande.
7. Syftet med denna bestämmelse i fördraget är att ge medlemsstaterna starkare incitament att införliva direktiven inom den tid som lagstiftaren angivit för att därigenom säkerställa att unionslagstiftningen blir verkningsfull i praktiken. Lissabonfördraget betonar på så sätt vikten av att medlemsstaterna införlivar direktiven inom utsatt tid. Det är viktigt dels för att kunna värna de allmänintressen som fullföljs av unionslagstiftningen, vilket i sig inte tål uppskov, dels och framför allt för att kunna skydda de europeiska medborgarna som genom denna lagstiftning tillförsäkras subjektiva rättigheter. Om lagstiftningsakterna inte får full juridisk effekt i medlemsstaterna förrän efter flera år är det i slutändan unionsrättens trovärdighet som ställs på spel.
8. I det här meddelandet beskriver kommissionen hur den kommer att tillämpa denna nya bestämmelse som infördes genom Lissabonfördraget.
9. Inom ramen för den nya artikeln 260.3 har kommissionen i egenskap av fördragets väktare en avgörande roll redan i inledningsskedet, eftersom det är kommissionen som får inleda förfaranden enligt artikel 258 och samtidigt får föreslå ett standardbelopp och/eller ett vite i enlighet med artikel 260.3. Till skillnad från vid förfarandet enligt artikel 260.2 ska domstolen i dessa fall fastställa sanktionen till ett belopp som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett.
10. I takt med att de nedan beskrivna allmänna principerna och kriterierna tillämpas på konkreta fall och domstolens rättspraxis på området utvecklas kommer kommissionen att kunna vidareutveckla sin praxis med utgångspunkt från det här meddelandet. Eftersom ekonomiska sanktioner alltid bör anpassas till omständigheterna i det konkreta fallet förbehåller sig kommissionen rätten att när den utövar sin diskretionära prövning i vissa fall frångå de allmänna kriterierna, efter vederbörlig motivering, om det är befogat i det enskilda fallet.
11. Artikel 260.3 är ett nytt instrument som tillhandahålls av fördraget för att erbjuda en lösning på problemet med sent införlivande av direktiv, något som är mycket vanligt och oroande. I sin årsrapport om unionsrättens tillämpning kommer kommissionen med stöd av den statistik den förfogar över att noggrant undersöka medlemsstaternas resultat i fråga om införlivandet av direktiv inom utsatt tid. Om resultaten inte visar på en tydlig förbättring kommer kommissionen att anpassa sitt arbetssätt och se över de metoder som beskrivs i det här meddelandet.

## II. ALLMÄNNA PRINCIPER

12. Inledningsvis vill kommissionen erinra om tre allmänna principer som bör ligga till grund för tillämpningen av punkt 3 i artikel 260, och som redan ligger till grund för tillämpningen av punkt 2 i samma artikel.

13. Den första principen innebär att fastställandet av sanktionen bör vägledas av själva målsättningen med detta instrument, det vill säga att se till att unionsrätten införlivas inom utsatt tid och att förebygga upprepade överträdelser. Kommissionen anser att denna fastställelse bör grundas på tre grundläggande kriterier, nämligen
- överträdelsens svårighetsgrad,
  - överträdelsens varaktighet, och
  - behovet av en avskräckande sanktion för att förebygga återfall.
14. Den andra principen innebär att de sanktioner som kommissionen föreslår för domstolen måste vara förutsebara för medlemsstaterna och beräknas enligt en metod som tar hänsyn till såväl proportionalitetsprincipen som principen om likabehandling av medlemsstaterna. Det är också viktigt att beräkningsmetoden är tydlig och konsekvent eftersom kommissionen måste kunna försvara det föreslagna beloppet inför domstolen.
15. Den tredje principen innebär i fråga om sanktionens effektivitet att det är viktigt att fastställa belopp som är tillräckliga för att garantera att sanktionen får en avskräckande verkan. Om de fastställda sanktionerna bara är rent symboliska blir detta instrument verkningslöst, vilket skulle motverka själva syftet att få direktiven att införlivas inom utsatt tid.

### III. ANVÄNDNINGEN AV DET NYA INSTRUMENTET

16. Enligt artikel 260.3 kan kommissionen använda de nya möjligheterna i artikeln "om den anser det lämpligt". Formuleringen bör tolkas så att kommissionen får en vid diskretionär prövningsrätt, i analogi med den prövningsrätt som fast rättspraxis medger kommissionen när det gäller att väcka talan om fördragsbrott eller ej enligt artikel 258.
17. Kommissionen anser att dess diskretionära prövning bör resultera i att den använder sig av artikel 260.3 i princip i alla mål om fördragsbrott på vilka bestämmelsen är tillämplig, dvs. som rör införlivandet av direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande. Att medlemsstaterna införlivar alla sådana direktiv i tid bör tillmätas samma vikt, och någon åtskillnad mellan dem bör inte göras i utgångsläget. Kommissionen utesluter dock inte att den i vissa fall kan anse det olämpligt att begära sanktioner enligt artikel 260.3.
18. Däremot är artikel 260.3 inte tillämplig på införlivandet av icke-lagstiftningsdirektiv. I sådana fall måste kommissionen därför även fortsättningsvis först väcka talan vid domstolen i enlighet med artikel 258 och därefter, om en dom om fördragsbrott inte efterlevs, väcka ny talan i enlighet med artikel 260.2.
19. Det bör uppmärksammas att ett sådant fördragsbrott som avses i artikel 260.3 gäller både helt utbliven anmälan av införlivandeåtgärder och fall där de anmälda införlivandeåtgärderna är ofullständiga. Denna situation kan uppkomma om de anmälda införlivandeåtgärderna inte avser hela medlemsstatens territorium eller inte motsvarar alla delar i direktivet. När en medlemsstat lämnat alla nödvändiga uppgifter om hur den anser sig ha införlivat ett direktiv i dess helhet kommer kommissionen att kunna anse att anmälningsplikten är uppfylld, och då är artikel 260.3 inte längre tillämplig. Eventuella meningsskiljaktigheter om huruvida de anmälda införlivandeåtgärderna eller de befintliga bestämmelserna i nationell rätt är tillräckliga ska därför behandlas enligt det normala förfarandet i artikel 258 som avser korrekt genomförande av direktiv.

### IV. DE TVÅ TYPERNA AV SANKTION

20. Enligt artikel 260.3 kan domstolen på kommissionens begäran ålägga en medlemsstat att betala "ett standardbelopp eller vite". Med tanke på syftet anser kommissionen att denna formulering och den liknande formuleringen i artikel 260.2 inte utesluter att båda sanktionerna kan föreläggas i samma dom <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Jfr domstolens dom av den i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2005, s. I-6263.

21. Eftersom det nya instrumentet i Lissabonfördraget gör det möjligt att mycket snabbare än förut förelägga sanktioner för utebliven anmälan hoppas kommissionen att vitessanktionen i princip ska vara tillräcklig för att nå målet för denna innovation i fördraget, dvs att få medlemsstaterna att införliva direktiven inom utsatt tid. Men vid behov kommer kommissionen redan nu att även föreslå ett standardbelopp, om det är motiverat med tanke på omständigheterna. Mot bakgrund av hur medlemsstaternas praxis utvecklas kommer kommissionen inte heller att tveka att anpassa sin hållning och generellt ange ett standardbelopp (se punkt 11).

22. Den inbyggda logiken i de två typerna av sanktion gör att kommissionen i sådana ärenden där den bara begärt vite kommer att dra tillbaka talan, så snart medlemsstaten anmält de införlivandeåtgärder som krävs för att få fördragsbrottet att upphöra. I ärenden där kommissionen även begärt att ett standardbelopp ska utdömas kommer talan däremot inte att dras tillbaka bara därför att anmälan av erforderliga införlivandeåtgärder gjorts<sup>(8)</sup>.

#### V. BERÄKNING AV VITET OCH EVENTUELLT STANDARDBELOPP

23. Viten som kommissionen kommer att föreslå enligt artikel 260.3 kommer att beräknas enligt samma metod som används för ärenden som anhängiggörs vid domstolen enligt artikel 260.2, en metod som förklaras i punkterna 14–18 i meddelandet från 2005.

24. Det dagliga vitesbeloppet ska därför beräknas genom att man multiplicerar det enhetliga basbeloppet (se punkt 15 i meddelandet från 2005<sup>(9)</sup>) först med en koefficient för svårighetsgrad och en koefficient för varaktighet och sedan med en faktor  $n$  som fastställs för varje medlemsstat med hänsyn till dess betalningsförmåga (punkt 18 i meddelandet från 2005<sup>(10)</sup>).

25. Svårighetskoefficienten ska fastställas i enlighet med de regler och kriterier som anges i punkterna 16–16.6 i meddelandet från 2005. Kommissionen kommer att fortsätta tillämpa dessa regler och kriterier på samma sätt som i andra ärenden som tidigare inletts enligt f.d. artikel 228 i EG-fördraget avseende utebliven anmälan av införlivandeåtgärder. I enlighet med principen om lojalt samarbete och hittillsvarande praxis kan en ofullständig anmälan som tillkännages av en medlemsstat utgöra en förmildrande omständighet som leder till att en lägre svårighetskoefficient tillämpas än om inga införlivandeåtgärder överhuvudtaget anmälts.

26. Vid en eventuell översyn av politiken (se punkt 11) kommer kommissionen att ägna särskild uppmärksamhet åt svårighetskoefficienterna och den framtida utvecklingen av domstolens rättspraxis i detta hänseende.

27. Koefficienten för varaktighet ska beräknas i enlighet med punkt 17 i meddelandet från 2005, varvid överträdelsen ska anses ha börjat dagen efter det datum som i direktivet anges som tidsfrist för införlivande (om inte annat anges i punkt 31).

28. Om kommissionen också föreslår ett standardbelopp ska det beräknas med hjälp av den metod som beskrivs i punkterna 19–24 i meddelandet från 2005, med den preciseringen att man som startdatum<sup>(11)</sup> bör ange den dag som följer på det datum som i direktivet anges som tidsfrist för införlivande.

#### VI. DAG DÅ BETALNINGSSKYLDIGHETEN FÅR VERKAN

29. När domstolen ålägger den berörda medlemsstaten en ekonomisk sanktion sägs i artikel 260.3 andra stycket att betalningsskyldigheten "får verkan den dag som anges i domstolens dom". Denna bestämmelse ger alltså domstolen möjlighet att bestämma att skyldigheten ska få verkan antingen samma dag som domen meddelades eller vid ett senare datum. Domstolen hade samma utrymme för

<sup>(8)</sup> Se analogt även punkt 11 i meddelandet från 2005.

<sup>(9)</sup> I ny lydelse enligt kommissionens meddelande av den 20 juli 2010 (SEK[2010] 923).

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

<sup>(11)</sup> Den dag från vilken den period börjar löpa som beaktas vid beräkningen av standardbeloppet, se punkt 22 i meddelandet från 2005.

en skönsmässig prövning redan enligt 228 i EG-fördraget, trots att det inte uttryckligen fastställdes i den artikeln. Domstolen har sällan använt möjligheten att fastställa ett senare datum än den dag domen meddelas <sup>(12)</sup> och aldrig i ärenden som avsett utebliven anmälan av införlivandeåtgärder.

30. Enligt kommissionens åsikt skulle det vara lämpligt att inom ramen för artikel 260.3 i normalfallet bestämma att betalningsskyldigheten ska få verkan den dag domen meddelas. Därmed bör även dagsvitet börja löpa från den dag domen meddelades.

#### VII. ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSE

31. Kommissionen kommer att tillämpa det nya instrumentet i artikel 260.3, samt de principer och kriterier för dess tillämpning som presenterats i det här meddelandet, både på förfaranden enligt artikel 258 som inletts efter det att det här meddelandet offentliggjorts och på sådana förfaranden som inletts före offentliggörandet, men som inte redan anhängiggjorts vid domstolen. I förfaranden där ett motiverat yttrande redan lämnats kommer kommissionen att i ett kompletterande motiverat yttrande informera den berörda medlemsstaten om att den har för avsikt att göra en framställan enligt artikel 260.3, om ärendet skulle gå vidare till domstol. Beloppen och överträdelsens varaktighet kommer att beräknas utan beaktande av perioden före den 1 december 2009, då Lissabonfördraget trädde i kraft.

---

<sup>(12)</sup> Bland de nio domar som meddelats avseende artikel 228 i EG-fördraget och varigenom en sanktion utdömts angav domstolen bara i tre fall att vitet skulle beräknas från en senare dag än den dag domen meddelades, jfr mål C-278/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-14141, mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike, REG 2005, s. I-6263 och mål C-369/07, kommissionen mot Grekland (ännu ej offentliggjord).