



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 21 mars 2013¹

Mål C-241/11

**Europeiska kommissionen
mot**

Republiken Tjeckien

”Fördragsbrott — Underlåtenhet att införliva direktiv 2003/41/EG —
Tjänstepensionsinstituts verksamhet och tillsyn över denna verksamhet — Underlåtenhet att verkställa
domstolens dom i mål C-343/08 — Artikel 260 FEUF — Schablonbelopp — Frist för verkställandet av
domstolens dom genom vilken ett fördragsbrott fastställts”

I – Inledning

1. Europeiska kommissionen har genom sin talan yrkat att domstolen ska konstatera att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, genom att inte vidta de åtgärder som krävs för att följa den dom som domstolen meddelade den 14 januari 2010 i målet kommissionen mot Tjeckien² om delvis underlåtenhet att genomföra direktiv 2003/41/EG³ om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Kommissionen har vidare yrkat att domstolen ska förplikta Republiken Tjeckien att betala ett schablonbelopp på 3 364 395,20 euro.
2. Domstolen ska således fastställa storleken på den sanktion som ska åläggas, vilket utgör en viktig bedömning som ofta är aktuell i såväl de nationella rättsordningarna som i unionsrätten, bland annat på konkurrensområdet.
3. Förevarande mål kännetecknas av den omständigheten att den överträdelse som domstolen fastställde i sin dom, med stöd av artikel 258 FEUF, i det ovannämnda målet kommissionen mot Tjeckien fick mycket små praktiska konsekvenser i den tjeckiska rättsordningen, då inte några tjänstepensionsinstitut är etablerade inom det nationella territoriet.
4. Det ska i detta hänseende erinras om att kommissionen, på området för ekonomiska sanktioner enligt artikel 260 FEUF, har offentliggjort ett antal meddelanden⁴ i syfte att harmonisera praxis för åläggandet av dessa sanktioner och samtidigt bidra till likabehandling av medlemsstaterna. Domstolen är emellertid inte bunden av de förslag som kommissionen har formulerat i dessa meddelanden.⁵

1 — Originalspråk: franska.

2 — Mål C-343/08 (REU 2010, s. I-275).

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (EUT L 235, s. 10).

4 — Se bland annat meddelande om genomförandet av artikel 171 i EG-fördraget, EGT C 242, 1996, s. 6, metod för beräkning av vite enligt artikel 171 i EG-fördraget, EGT C 63, 1997, s. 2, meddelande SEK(2005) 1658 av den 12 december 2005 med titeln ”Genomförande av artikel 228 EG”, EUT C 126, 2007, s. 12, uppdaterat genom meddelande SEK(2010) 923 av den 20 juli 2010, med titeln ”Genomförande av artikel 260 FEUF och om uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de schablonbelopp och löpande viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden”.

5 — Dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5047), punkterna 86 och 89.

5. Det framgår bland annat av dessa meddelanden att varje överträdelse av unionsrätten, och i synnerhet underlåtenhet att följa en dom från domstolen, enligt kommissionens mening är allvarlig. Ett sådant synsätt har emellertid enligt min mening en retorisk prägel, eftersom det förefaller utesluta varje prövning av sanktionens proportionalitet och av dess individualisering, trots de allmänt erkända principerna på området brottsbekämpning.

6. Till skillnad från de nationella rättsordningarna där överträdelser ofta klassificeras i förhållande till de påföljder som föreskrivs görs inte någon sådan åtskillnad i unionsrätten. En aspekt som är gemensam för såväl de nationella rättsordningarna som för unionsrätten är emellertid beaktandet av graden av olaglighet, vilken förstås som överträdelse av en regel som görs med en viss grad av uppsåt eller oaktsamhet.⁶

7. Således är det i det system som föreskrivs i artikel 260 FEUF avseende föreläggande att betala ett schablonbelopp framför allt svårighetsgraden som beaktas vid bedömningen av överträdelsens art.

8. I syfte att säkerställa en överensstämmelse mellan den överträdelse som begåtts och den sanktionsåtgärd som eventuellt ska vidtas skulle domstolen följaktligen kunna särskilja överträdelserna av unionsrätten genom att skilja mellan lindriga, medelsvåra och svåra överträdelser. Eftersom graden av olaglighet inte enbart beror på gärningsmannens yttre beteende och konsekvenserna av handlandet, utan även sammanhänger med omständigheter som avser gärningsmannens person, särskilt hans avsikter, ska vidare fastställandet av schablonbeloppet beakta dels förmildrande omständigheter såsom lojalt samarbete, dels försvårande omständigheter såsom att den berörda medlemsstaten har begått upprepade överträdelser.

9. Slutligen ska avvägningen av samtliga dessa omständigheter göras inom ramen för utövandet av den obegränsade behörighet som domstolen har avseende utdömande av de ekonomiska sanktioner som föreskrivs i artikel 260 FEUF.

II – Den unionsrättsliga lagstiftningen

10. Genom Lissabonfördragets ikraftträdande förkortades det administrativa förfarande som, med stöd av artikel 260 FEUF, tillämpas när en dom från domstolen inte har följts, genom att kravet på ett motiverat yttrande av kommissionen upphävdes. Som framgår av lydelsen i nämnda artikel har kommissionen endast skyldighet att sända en formell underrättelse till den berörda medlemsstaten innan den väcker talan vid domstolen.

11. Direktiv 2003/41 – vilket Republiken Tjeckien endast delvis har införlivat och därigenom gjort sig skyldig till fördragsbrott – har till syfte att fastställa bestämmelser för verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut. Tjänstepensionsinstitutet är institut som har till syfte att tillhandahålla pensionsförmåner i samband med yrkesutövning på grundval av en överenskommelse eller ett avtal som slutits enskilt eller kollektivt mellan arbetsgivare och arbetstagare eller deras respektive företrädare. Målet med direktiv 2003/41 är i detta hänseende att upprätta en inre europeisk marknad för tjänstepensioner. I enlighet med subsidiaritetsprincipen har medlemsstaterna emellertid fortfarande det fulla ansvaret för tjänstepensionssystemens uppbyggnad och för beslut om vilken roll var och en av de tre ”pelarna” i pensionsförsäkringssystemet ska spela och det åligger dem därigenom särskilt, inom ramen för den andra pelaren, att fastställa rollen och funktionssätten för de olika typerna av tjänstepensionsinstitut.

6 — Se beträffande straffrätt Darbellay, J., *Théorie générale de l'illicéité*, s. 124.

12. I syfte att uppnå de eftersträlvade målen åläggs medlemsstaterna genom direktiv 2003/41 olika skyldigheter avseende de tjänstepensionsinstitut som är etablerade inom deras territorium, särskilt en juridisk åtskillnad mellan uppdragsgivande företag och tjänstepensionsinstitut (artikel 8), uppfyllandet av villkor för att få bedriva verksamhet (artikel 9), tillsyn över instituten (artikel 13) och tekniska avsättningar (artiklarna 15 och 18). Vidare föreskrivs i artikel 20.1 i direktivet att medlemsstaterna ska tillåta företag som är etablerade inom deras territorier att ge uppdrag åt tjänstepensionsinstitut som är godkända i andra medlemsstater och att de ska tillåta tjänstepensionsinstitut som är godkända inom deras territorier att åta sig uppdrag för företag som är etablerade inom andra medlemsstaters territorier. I punkterna 2–4 i denna artikel preciseras i detta hänseende bestämmelserna för kontroll av tjänstepensionsinstitutens gränsöverskridande verksamheter.

13. Enligt artikel 22.1 i direktiv 2003/41 skulle medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 23 september 2005.

III – Domen i målet C-343/08, kommissionen mot Republiken Tjeckien

14. I sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien slog domstolen fast att Republiken Tjeckien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 22.1 i direktiv 2003/41, genom att inte inom föreskriven frist anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artiklarna 8, 9, 13, 15–18 och 20.2–20.4 i direktivet.

15. Som svar på Republiken Tjeckiens argument att avsaknaden av tjänstepensionsinstitut i denna medlemsstat berättigade att bestämmelserna i direktiv 2003/41 inte införlivats, erinrade domstolen i punkterna 37–52 i sin dom om att det enligt rättspraxis och i avsaknad av geografiska skäl som skulle göra ett införlivande av de berörda bestämmelserna meningslöst, för den händelse att Republiken Tjeckien skulle besluta sig för att komplettera sitt nationella pensionssystem med en tjänstepensionsordning som omfattas av den andra pelaren, är viktigt att samtliga rättssubjekt i denna medlemsstat, liksom andra rättssubjekt i Europeiska unionen, vet vilka rättigheter och skyldigheter de har.

16. Domstolen angav däremot i punkterna 53–62 i domen att införlivandet av de berörda bestämmelserna inte på något sätt tvingade Republiken Tjeckien att ändra sitt nationella pensionssystem. I synnerhet kunde inte direktiv 2003/41 enligt domstolen tolkas så att det medförde en skyldighet för en medlemsstat som, på grund av avsaknaden av en andra pelare, förbjuder etablering av tjänstepensionsinstitut i landet att upphäva detta förbud.

IV – Det administrativa förfarandet, talan vid domstolen i mål C-241/11 och omständigheter som inträffat under förevarande förfarandes gång

17. Genom skrivelse av den 19 februari 2010 uppmanade kommissionen Republiken Tjeckien att meddela de åtgärder och den exakta agenda som den tjeckiska regeringen avsåg att anta för att rätta sig efter domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien. Till svar angav denna medlemsstat att de nödvändiga åtgärderna skulle vidtas senast i juni 2012. Genom en skrivelse av den 17 juni 2010 informerade Republiken Tjeckiens finansminister kommissionen om att regeringen skulle fatta beslut angående sättet för införlivande av direktiv 2003/41 efter parlamentsvalen den 28 och 29 maj 2010. Senare meddelade han, genom skrivelse av den 1 oktober 2010, att ett arbetsdokument angående införlivandet av direktivet snart skulle inges till regeringen.

18. Genom skrivelse av den 29 oktober 2010 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Tjeckien genom vilken den uppmanade medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter inom två månader räknat från mottagandet av denna skrivelse. På Republiken Tjeckiens begäran accepterade kommissionen att förlänga fristen till den 28 januari 2011.

19. Till svar på nämnda formella underrättelse angav Republiken Tjeckien att den förberedde ett lagförslag som skulle inges till regeringen under 2011 års första kvartal och till parlamentet i april 2011, så att det skulle träda i kraft under det tredje kvartalet.

20. Den 19 maj 2011 väckte kommissionen förevarande talan, genom vilken den har yrkat att domstolen ska

- fastställa att denna medlemsstat inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tjeckien,
- förelägga medlemsstaten att betala ett löpande vite på 22 364,16 euro per dags försening med att vidta åtgärder för verkställande av nämnda dom räknat från den dag då dom meddelas i förevarande mål fram till den dag då nämnda verkställandeåtgärder vidtas, och
- förelägga medlemsstaten att även betala ett schablonbelopp på 5 644,80 euro per dags försening med att vidta dessa åtgärder från den dag då dom meddelades i det nämnda målet fram till den dag då dom meddelas i förevarande mål eller fram till den dag då åtgärderna i syfte att följa domen vidtas.

21. Den 2 september 2011 informerade Republiken Tjeckien kommissionen om att lag nr 260/2011⁷ (nedan kallad lag nr 260/11) offentliggjorts och trätt i kraft den 31 augusti 2011. Enligt denna medlemsstat innebär lagen att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tjeckien verkställs fullt ut. Efter att ha undersökt innehållet i denna lag fann kommissionen i sin replik att Republiken Tjeckien hade ändrat sin lagstiftning så att den överensstämmer med domen i det målet. Kommissionen drog följaktligen tillbaka sitt yrkande om att ett löpande vite ska fastställas. Den vidhöll emellertid sitt yrkande om betalning av ett schablonbelopp.

V – Parternas talan och argument

A – Huruvida fördragsbrott föreligger

22. Det ska genast påpekas att referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260 FEUF överensstämmer med utgången av den frist som fastställts i den formella underrättelse som sänts med stöd av punkt 2 första stycket i nämnda artikel.⁸

23. Även om Republiken Tjeckien inte har bestritt realiteten i det fördragsbrott som gjorts gällande, utan enbart överträdelsens svårighetsgrad såsom den framgår av kommissionens tolkning, hade Republiken Tjeckien icko desto mindre, vid tidpunkten för utgången av den frist som angetts i kommissionens formella underrättelse, vilken hade förlängts, inte vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att fullständigt rätta sig efter de skyldigheter som följde av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien. Det ska följaktligen konstateras att Republiken Tjeckien åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 260.1 FEUF.

⁷ — Tjeckisk lagsamling av den 31 augusti 2011, volym 92.

⁸ — Se dom av den 11 december 2012 i mål C-610/10, kommissionen mot Spanien, punkt 67, och domar av den 19 december 2012 i mål C-279/11, kommissionen mot Irland, punkt 19, och i mål C-347/11, kommissionen mot Irland, punkt 19.

B – Yrkandet om utdömmande av ett schablonbelopp

24. Eftersom de åtgärder som var nödvändiga för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien har vidtagits under det förevarande förfarandets gång, har ändamålet med det löpande vitet enligt rättspraxis förfallit.⁹

25. Kommissionen har däremot vidhållit sitt yrkande om föreläggande att betala ett schablonbelopp beräknat i enlighet med kommissionens ovannämnda meddelande av år 2005. Det framgår av detta meddelande att schablonbeloppet motsvarar produkten av ett dagligt belopp som multipliceras med det antal dagar som överträdelsen varat. Det dagliga beloppet är i sig resultatet av en multiplikation av ett grundläggande schablonbelopp¹⁰ med koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad (på en skala från 1 till 20) och med en faktor "n" som uttrycker medlemsstatens bruttonationalprodukt och det antal röster som den har i Europeiska unionens råd.

26. Kommissionen har understrukit den skyldighet som varje medlemsstat har att fullständigt införliva direktiv 2003/41, även om avsaknaden av införlivande i förevarande fall i praktiken inte skulle ha några konkreta följder med hänsyn till att det inte existerade någon andra pelare i det tjeckiska pensionssystemet. Kommissionen har erinrat om att unionslagstiftaren, när den antog direktiv 2003/41, förutsatte att alla medlemsstater hade fastställt de nödvändiga villkoren för tjänstepensionsinstitutens verksamhet på deras respektive territorier. Dessutom anser kommissionen att såväl de bestämmelser som berörs av direktiv 2003/41 som innehållet i domen i det ovannämnda målet har formulerats tydligt och inte lämnar utrymme för några tvivel beträffande deras sätt för verkställande.

27. När det gäller detaljerna för beräkningen av schablonbeloppet har kommissionen föreslagit en koefficient för överträdelsens svårighetsgrad på 8, eftersom bestämmelserna i direktiv 2003/41 enligt kommissionens uppfattning är grundläggande för tjänstepensionsinstitutens utförande av gränsöverskridande tjänster. Vidare har kommissionen anfört att om dessa bestämmelser inte införlivas fullständigt med den nationella rättsordningen skapas inte förutsättningarna för att en inre marknad för tjänstepensionssystem ska kunna fungera. Kommissionen har gjort gällande att underlåtenheten att införliva utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen vars svårighetsgrad ökar när det gäller bestämmelser som rör de tillsynsregler och de övervakningsregler som har till syfte att säkerställa en hög säkerhetsnivå för framtida pensionärer.

28. Vidare har kommissionen, till svar på Republiken Tjeckiens argument att direktiv 2003/41 delvis har införlivats inom den utsatta fristen, gjort gällande att denna omständighet inte ändrar situationen på något sätt. Det delvisa införlivandet rörde nämligen endast de tjänstepensionsinstitut som tillhandahöll gränsöverskridande tjänster i Republiken Tjeckien. Det skulle således inte vara möjligt att därav utläsa villkoren för hur tjänstepensionsinstitut som var underställda de tjeckiska organens tillsyn skulle fungera eller vilka tillsynsbestämmelser som skulle tillämpas på dessa institutioner.

29. Republiken Tjeckien har för sin del i huvudsak bestritt överträdelsens svårighetsgrad, vilken sammanhänger med den tid under vilken fördragsbrottet har bestått såsom fastställts i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien. Överträdelsen är av mycket ringa svårighetsgrad och kan rent av betecknas som icke allvarlig. Denna medlemsstat anser att den inte ska föreläggas att betala ett schablonbelopp eller att detta belopp ska minskas betydligt med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet.

9 — Se dom av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike (REG 2008, s. I-9159), punkterna 26–28.

10 — Se kommissionens meddelande COM(2012) 6106 final, med titeln "Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de schablonbelopp och löpande viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden" genom vilket detta standardschablonbelopp fastställs till 210 euro.

30. För det första har Republiken Tjeckien påpekat att kommissionens bedömning av fördragsbrottets svårighetsgrad grundar sig på en felaktig förutsättning, då kommissionen har förväxlat denna fråga med den som rör åsidosättande av unionsrätten. För det andra har Republiken Tjeckien erinrat om att en överträdelses svårighetsgrad ska bedömas med beaktande av fördragsbrottets följder för de privata och offentliga intressena, samt brådskan att förmå den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter, betydelsen av den rättsliga bestämmelse av vilken ett åsidosättande har konstaterats och den berörda medlemsstatens beteende.

VI – Allmän bedömning

A – Schablonbeloppets art

31. Det följer av rättspraxis, särskilt efter dom av den 12 juli 2005 i målet kommissionen mot Frankrike,¹¹ att de båda ekonomiska sanktioner som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF inte fyller samma funktion. Ett vitesföreläggande kan nämligen särskilt vara lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott, medan ett föreläggande att betala ett engångsbelopp snarare baserar sig på bedömningen av de konsekvenser den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter har för privata och offentliga intressen.¹²

32. Schablonbeloppet utgör således en sanktion i strikt mening. I motsats till vite som huvudsakligen har en karaktär av tvångsmedel, har schablonbelopp till syfte att bestraffa den berörda medlemsstatens tidigare passivitet.

33. Således har domstolen satt ut gränserna för ett schablonbelopp genom att understryka dess avskräckande karaktär och dess förebyggande funktion mot att överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden.¹³ Enligt kommissionens mening ger särskilt hotet om att ett schablonbelopp kan föreläggas medlemsstaten ett incitament att snarast möjligt följa domen i vilken fördragsbrottet fastställdes, och i synnerhet innan en ny talan väcks vid domstolen.¹⁴

34. Dessutom innebär schablonbeloppets karaktär av bestraffning att det har en retributiv funktion som motsvarar principen att varje överträdelse ska följas av en proportionerlig sanktion i syfte att återupprätta rättsstaten.

35. Eftersom överträdelsen är en utmaning av den etablerade rättsordningen utgör nämligen sanktionen ett rättvist svar på detta handlande. Rättvisan i svaret kräver emellertid enligt min mening att det schablonbelopp som föreläggs förblir så begränsat som möjligt vid fördragsbrott som framstår som föga allvarliga.

11 — Mål C-304/02 (REG 2005, s. I-6263).

12 — Se domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet, kommissionen mot Frankrike, punkt 81.

13 — Dom av den 7 juli 2009 i mål C-369/07, kommissionen mot Grekland (REG 2009, s. I-5703), punkt 145, domen av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 142, och domen av den 19 december i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 48.

14 — Domen av den 9 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 33.

36. Det framgår i detta hänseende av rättspraxis att domstolen, vid den skönsrättsliga bedömningen, ska fastställa schablonbeloppet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet samt till den berörda medlemsstatens betalningsförmåga.¹⁵ Ett föreläggande av schablonbelopp måste, i varje enskilt fall, grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den berörda medlemsstaten.¹⁶

37. Schablonbeloppets avskräckande karaktär har förstärkts i synnerhet genom dom av den 9 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, i vilket domstolen beslutade att förelägga medlemsstaten att betala ett schablonbelopp trots att den ursprungliga domen till fullo hade följts innan förfarandet med stöd av artikel 260 FEUF (tidigare artikel 228 EG) hade avslutats. Följaktligen bekräftade domstolen att den har rätt att skönsrättsligt avgöra huruvida det är nödvändigt att förelägga ett schablonbelopp med hänsyn till omständigheterna i ett specifikt fall, samtidigt som den underströk att det inte rörde sig om en automatisk sanktion.

B – Betydelsen av kommissionens meddelanden om verkställandet av artikel 260 FEUF

38. Enligt fast rättspraxis bidrar sådana riktlinjer som dem som anges i ovannämnda av kommissionen åberopade meddelanden, angående verkställigheten av artikel 260 FEUF till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller denna institutions handlande.¹⁷

39. Till skillnad från de nationella rättsordningarna i vilka det oftast är lagstiftaren, representanter för åklagarmyndigheten eller eventuellt andrainsdomstolarna eller högsta domstolarna som ska fastställa bestämmelser eller praxis för påföljdsnivån, är det när det gäller tillämpning av artikel 260 FEUF kommissionen som har till uppgift att publicera detta referensverktyg.

40. I likhet med generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer anser jag att dessa meddelanden, trots att de inte utgör rättsakter i egentlig bemärkelse, är bindande för den institution de härrör från, åtminstone i så måtto att institutionen, för att inte kränka principen om likabehandling, inte kan avvika från dem utan en tillfredsställande motivering.¹⁸

41. Jag noterar vidare att kommissionen på andra områden inom unionsrätten, särskilt konkurrensrätten, genom att anta sådana förhållningsregler och att genom reglernas offentliggörande tillkännage att den hädanefter kommer att tillämpa dem på de fall som berörs av dem, själv begränsar utrymmet för sin skönsrättsliga bedömning.¹⁹ Följaktligen är kommissionen bunden av de meddelanden som den antar, i den mån dessa inte avviker från bestämmelserna i fördraget.²⁰

42. Det ska understrykas att kommissionens meddelanden om tillämpningen av artikel 260 FEUF är ett oundgängligt verktyg för domstolen för att kunna anta en exakt och konsekvent praxis som bidrar till rättskipningens förutsägbarhet. Meddelandena ingår nämligen i domstolens utvecklande av ett metodiskt och rigoröst synsätt på området utdömmande av ekonomiska sanktioner. Kommissionens förslag har huvudsakligen till syfte att göra det möjligt för domstolen att välja en sanktionskategori som motsvarar den typ av överträdelse som görs gällande. De utgör således en vägledande

15 — Domen i det ovannämnda målet C-369/07, kommissionen mot Grekland, punkt 146, och domen av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 143.

16 — Domen av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 141.

17 — Se dom av den 10 januari 2008 i mål C-70/06, kommissionen mot Portugal (REG 2008, s. I-1), punkt 34, dom av den 7 juli 2009 i det ovannämnda målet, kommissionen mot Grekland, punkt 112, och av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet, kommissionen mot Spanien, punkt 116.

18 — Punkterna 12 och 100 i hans förslag till avgörande av den 28 september 1999 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland, där domstolen meddelade dom den 4 juli 2000.

19 — Dom av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P och C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen (REG 2005, s. I-5425), punkterna 211–213.

20 — Se, bland många andra, dom av den 2 december 2010 i mål C-464/09 P, Holland Malt mot kommissionen (REU 2010, s. I-12443), punkt 47.

utgångspunkt för domstolen vid den globala bedömningen av den överträdelse som görs gällande och tillhandahåller en mekanism som säkerställer att nivån på sanktionen inte fastställs på ett skönmässigt eller subjektivt sätt, även om sanktionsnivån aldrig kan fastställas med matematisk objektivitet.

43. Det ska emellertid erinras om att domstolen endast får grunda sig på de ovannämnda meddelandena såsom en analytisk ram och som metodologisk referens. Följaktligen är domstolen, inom utrymmet för sin skönmässiga bedömning, bland annat befriad från skyldigheten att framställa detaljerna för beräkningen av det schablonbelopp som den förelägger en viss medlemsstat att betala.

VII – Metod vid föreläggande att betala ett schablonbelopp

A – Tillämpning av kriteriet svårighetsgrad i kommissionens praxis

44. Kommissionen grundar sig, i enlighet med 2005 års meddelande,²¹ vid beräkningen av schablonbeloppet på tre kriterier, nämligen överträdelsens svårighetsgrad, överträdelsens varaktighet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Den huvudsakliga svårigheten med tillämpningen av dessa kriterier är enligt min uppfattning risken för överlappning i synnerhet mellan kriterierna avseende svårighetsgrad och varaktighet. Att överträdelsen fortgår under lång tid kan nämligen, även om det utgör en objektiv omständighet, rimligen bidra till att öka svårighetsgraden av det fördragsbrott som görs gällande.

45. Även om det ska erkännas att de fördragsbrott som görs gällande är mycket varierande vill jag ändå påpeka i detta hänseende att kommissionens tillämpning av koefficienten för svårighetsgrad vid utdömandet av ekonomiska sanktioner präglas av en viss inkonsekvens.²²

46. Det är nämligen förvånande att konstatera att kommissionen, när det gäller vite, i ett av de hittills mest komplexa målen avseende tillämpning av ekonomiska sanktioner på en allmän och strukturell fördragsbrottssituation, har föreslagit en koefficient för svårighetsgrad på 10. I ett tidigare mål rörande ett fördragsbrott som uteslutande avsåg lagstiftning fastställdes koefficienten däremot till 11.²³ Vidare hade kommissionen i det enda mål där fördragsbrottet, på grund av bristande bevisning, inte kunde fastställas föreslagit en koefficient för svårighetsgrad på 14.²⁴ Slutligen gick kommissionen så långt att den föreslog en koefficient på endast 1 i ett mål avseende underlåtenhet att införliva ett direktiv.²⁵

47. När det särskilt gäller yrkanden om utdömande av schablonbelopp i mål rörande underlåtenhet att införliva direktiv, har kommissionen föreslagit koefficienter på 11²⁶ och 12²⁷. I mål rörande underlåtenhet att återkräva olagligt statligt stöd, vilka präglas av en hög komplexitetsnivå, varierade däremot den föreslagna koefficienten mellan 5²⁸, 8²⁹ och 12³⁰.

21 — Ovannämnda meddelandet SEK(2005) 1658.

22 — Beträffande bedömningen av tillämpningen av koefficienten för svårighetsgrad, se bland annat Kelbey, I., "The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)", *European Law Review*, 370, 2010, s. 6. Angående bedömningen med hänsyn till, bland annat, vikten av unionsrättens bestämmelser, se van Rijn, T., "Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres", *Cahier de droit européen*, 2008, nr 1 och 2, sidan 105 och följande sidor.

23 — Dom av den 10 januari 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal.

24 — Dom av den 18 juli 2006 i mål C-119/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-6885).

25 — Dom av den 14 mars 2006 i mål C-177/04, kommissionen mot Frankrike (REG 2006, s. I-2461).

26 — Dom av den 4 juni 2009 i mål C-109/08, kommissionen mot Grekland (REG 2009, s. I-4657).

27 — Dom av den 31 mars 2011 i mål C-407/09, kommissionen mot Grekland (REG 2011, s. I-2467).

28 — Dom av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien.

29 — Dom av den 17 november 2011 i mål C-496/09, kommissionen mot Italien (REG 2011, s. I-11483).

30 — Dom av den 7 juli 2009 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

48. I jämförande syfte ska det upplysningsvis erinras om att kommissionen i förevarande mål har bedömt att fördragsbrottets svårighetsgrad motiverar en tillämpning av koefficienten 8 på en 20-gradig skala.

B – Bedömning av överträdelsens svårighetsgrad i syfte att förelägga ett schablonbelopp

49. Det ska för det första erinras om att till skillnad från en fällande dom som meddelas med stöd av artikel 258 FEUF och som återspeglar ett objektiva tillstånd för unionsrätten,³¹ präglas en dom som meddelas med stöd av artikel 260.2 FEUF, och genom vilken ekonomiska sanktioner föreläggs, av ett subjektivt element, eftersom den innebär en bedömning av huruvida medlemsstaten är skyldig. Dessutom har denna andra dom en konstitutiv verkan när domstolen beslutar att förelägga nämnda sanktioner.

50. Enligt min uppfattning omfattar bedömningen av svårighetsgraden av en överträdelse bestående i en underlåtenhet att verkställa en dom av domstolen dels subjektiva aspekter, vilka bland annat rör huruvida medlemsstaten är skyldig, dels fastställandet av svårighetsgraden, vilket grundar sig på objektiva omständigheter avseende överträdelsens utbredning och konsekvenser.

1. Den subjektiva dimensionen av överträdelsens svårighetsgrad

51. Ur en subjektiv synvinkel är den fråga som uppkommer schablonbeloppet ska fastställas huruvida medlemsstaten har agerat i god tro från och med att den första fördragsbrottsdomen meddelades. Denna situation bedöms mot bakgrund av de åtgärder som medlemsstaten har vidtagit för att följa den dom som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF.

52. I detta hänseende figurerar bland de relevanta bedömningsparametrarna uppskattningen av en medlemsstats skyndsamhet och lojalt samarbete. Således skulle domstolen kunna fastställa huruvida den aktuella underlåtenheten att verkställa domen har skett genom ett avsiktligt beteende eller endast genom försumlighet. Det är enligt min mening viktigt att en lojal medlemsstat inte föreläggs att betala ett schablonbelopp som motsvarar det som utdömts till en medlemsstat som inte i något avseende visat god vilja.

53. När det konkret gäller Republiken Tjeckiens beteende i förevarande mål, framgår det av handlingarna i målet att denna medlemsstat fullständigt har följt domstolens dom i målet kommissionen mot Tjeckien genom att anta en lagstiftning för införlivandet av direktiv 2003/41 19 månader efter det att den domen meddelades, det vill säga sex månader efter det att förevarande talan väcktes vid domstolen.

54. Republiken Tjeckien har motiverat sin försening med den interna situationen, det vill säga ett regeringsbyte efter parlamentsvalet, med debatten angående reformen av det nationella socialförsäkringssystemet, samt med den ekonomiska instabilitet som är knuten till den globala finanskrisen.

55. Enligt fast rättspraxis kan en medlemsstat visserligen inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten.³²

31 — Se dom av den 10 maj 2012 i mål C-39/10, kommissionen mot Estland, punkt 63.

32 — Se, bland många andra domar, nyligen även domen av den 19 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 39. Se även domen av den 31 mars 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

56. Mot bakgrund av principen att ingen enligt lag kan förpliktas att göra något som är omöjligt (*impossibilia nulla obligatio*) står det emellertid domstolen fritt att, vid sin uppskattning av överträdelsens svårighetsgrad i syfte att utdöma en eventuell ekonomisk sanktion, beakta de reella svårigheter som en medlemsstat kan påträffa i processen för verkställandet av en dom med stöd av artikel 258 FEUF.³³ Till skillnad från i ett fördragsbrottsförfarande med stöd av artikel 258 FEUF, kan inte ett resonemang grundat på objektivet ansvar tillämpas inom ramen för det förfarande som avses i artikel 260 FEUF.

57. Republiken Tjeckien har i sina skrivelser understrukt att den inledde verkställandeförfarandet redan månaden efter det att domen meddelades, att den vidare respekterade skyldigheten till lojalt samarbete med kommissionen genom att alltid svara noggrant på dess förfrågningar. Dessutom har Republiken Tjeckien gjort gällande att direktiv 2003/41 till viss del redan har införlivats inom en utsatt tidsfrist och således före själva meddelandet av domstolens första dom.³⁴ Vidare har det fullständiga införlivandet avslutats under förevarande förfarande.

58. Med hänsyn härtill anser jag att det kan anses vara fastställt att Republiken Tjeckien faktiskt har uppvisat ett lojalt samarbete med kommissionen, inom ramen för den skriftväxling som ägt rum.

59. Dessutom är det enligt min mening obestriddigt att ett partiellt eller definitivt införlivande under förfarandet vid domstolen enligt artikel 260 FEUF är en omständighet som talar till den berörda medlemsstatens. Domstolen beaktar denna aspekt vid sin bedömning av ett fördragsbrotts svårighetsgrad, utan att detta undandrar medlemsstaten från att ta konsekvenserna av överträdelsen genom att betala ett schablonbelopp.³⁵

60. Jag uppfattar emellertid i Republiken Tjeckiens attityd en försvårande omständighet till följd av en viss försumlighet och en inkonsekvens i de nationella förfarandena, vilket har lett till en otillbörlig försening av verkställandet av domstolens dom. Från dagen då domen i målet kommissionen mot Republiken Tjeckien meddelades framgick nämligen tydligt vidden av det lagstiftningsarbete som krävdes för verkställandet av domen. Inga överdrivna ansträngningar förefaller emellertid ha gjorts i detta syfte, ens i ett politiskt sammanhang med parlamentsval.

61. Slutligen anser jag att domstolen inför en sådan attityd som starkt präglas av försumlighet inte kan undgå att förelägga Republiken Tjeckien att betala ett schablonbelopp.

33 — Se i detta hänseende domen av den 19 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 40.

34 — Republiken Tjeckien har understrukt att direktiv 2003/41 redan hade införlivats delvis innan kommissionen inledde förfarandet med stöd av artikel 260 FEUF, när det gäller den del som avser den möjlighet som beviljats tjänstepensionsinstituten att tillhandahålla sina tjänster på det nationella territoriet i form av gränsöverskridande prestationer.

35 — Domen av den 9 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkterna 60 och 84. För exempel på ansträngningar som de nationella myndigheterna har gjort har beaktats, se domen av den 31 mars 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 36, och domen av den 19 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkterna 40 och 41.

2. Den objektiva dimensionen av överträdelsens svårighetsgrad

62. Den objektiva aspekten av parametern svårighetsgrad har i domstolens praxis huvudsakligen definierats med hänvisning till överträdelsens art. Relevanta faktorer i detta hänseende är bland annat hur länge fördragsbrottet pågick efter den dom varigenom det fastställdes samt de allmänna och enskilda intressen som står på spel.³⁶ Det är vidare slående att konstatera att domstolen ofta nedsätter schablonbeloppet i förhållande till det belopp som kommissionen har föreslagit.³⁷

63. Även om jag medger att parametrarna varaktighet och svårighetsgrad överlappar varandra, föreslår jag att förevarande bedömning koncentreras på den objektiva aspekten av svårighetsgraden av det fördragsbrott som gjorts gällande, innan frågan om den tid som har förflutit senare tas upp.

64. När det gäller verkan av den aktuella underlåtelsen att införliva direktivet på offentliga och enskilda intressen, ska det erinras om att syftet med direktiv 2003/41 är att upprätta en inre marknad för tjänstepensioner och att tjänstepensionsinstitut ska ha rätt att tillhandahålla tjänster och frihet att investera på denna marknad.³⁸

65. Jag vill genast understryka att det fördragsbrott som kommissionen i förevarande fall gjort gällande mot Republiken Tjeckien enligt min mening har en lägre svårighetsgrad än den som följer av kommissionens tolkning. Förmildrande omständigheter bör nämligen beaktas till förmån för Republiken Tjeckien.

66. För det första, i den mån direktiv 2003/41, i enlighet med domstolens dom, inte medför någon skyldighet för denna medlemsstat vare sig att införa en andra pelare eller upphäva förbudet mot etablering av tjänstepensionsinstitut på sitt territorium, är således den faktiska verkan av underlåtenheten att införliva de berörda bestämmelserna nästan obefintlig. Eftersom ett införlivande skulle ha som främsta syfte att informera subjekt som eventuellt berörs av tjänstepensionsinstitutets verksamhet, kan inte avsaknaden av ett sådant införlivande med den tjeckiska lagstiftningen, eller av en andra pelare i det nationella tjänstepensionssystemet anses vara särskilt allvarlig. Följaktligen är verkan av den överträdelse som gjorts gällande på offentliga och enskilda intressen mycket begränsad.

67. För det andra kunde, med hänsyn till de specifika förhållandena i Republiken Tjeckien, den mycket vidsträckta tolkningen av direktiv 2003/41 som kommissionen gjorde gällande i den första fördragsbrottstalan leda till oklarheter.³⁹ Följaktligen hade Republiken Tjeckien, även om den visat sig särskilt skyndsam, under alla omständigheter inte under hela det första fördragsbrottsförfarandet kunnat anta effektiva åtgärder för att få ett slut på den överträdelse som gjorts gällande.

36 — Dom av den 9 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 51.

37 — I domen av den 9 december 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, nedsatte således domstolen beloppet på nära 43 miljoner euro till 10 miljoner euro, med hänsyn till att åtgärder i syfte att följa domen vidtagits utan fördröjning och med respekt för principen om lojalt samarbete. I dom av den 4 juni 2009 i mål C-568/07, kommissionen mot Grekland (REG 2009, s. I-4505), nedsatte domstolen schablonbeloppet från 5 miljoner euro till 1 miljon euro med motiveringen att överträdelsen delvis hade upphört redan innan domen i det första fördragsbrottsmålet meddelades. I domen av den 7 juli 2009 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland förelade domstolen medlemsstaten att betala ett schablonbelopp på 2 miljoner euro i stället för det föreslagna beloppet på 15 miljoner euro. På samma sätt nedsattes i domen av den 31 mars 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, schablonbeloppet med en tredjedel och uppgick slutligen till 3 miljoner euro. I domen av den 17 november 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, förelade domstolen medlemsstaten att betala ett schablonbelopp inte på 68 miljoner euro som kommissionen hade begärt, utan på 30 miljoner euro. I domen i det ovannämnda målet C-610/10, kommissionen mot Spanien, fastställde domstolen, med preciseringen att verkställandet av domen inte krävde någon större ansträngning, schablonbeloppet till 20 miljoner euro, i stället för 50 miljoner euro som kommissionen hade begärt.

38 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tjeckien, punkterna 43 och 44. Se även presentationen av direktivet i punkterna 11–13 i detta förslag.

39 — Enligt Republiken Tjeckien har kommissionen skapat ovisshet genom att påstå att direktiv 2003/41 medförde en skyldighet för Republiken Tjeckien att upphäva förbudet mot etablering av tjänstepensionsinstitut inom dess territorium. Det var först i samband med att dom meddelades i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien som domstolen underkände detta påstående genom att skingra alla tvivel beträffande direktivets räckvidd.

68. Även om de nationella åtgärder som skulle antas inte hade tillämpats konkret, skulle denna situation emellertid endast ha varat fram till dess att den nationella lagstiftaren införde en andra pelare i det nationella tjänstepensionssystemet. Det ska i detta hänseende påpekas att lagstiftaren i en sådan situation skulle ha kunnat ändra de rättsliga bestämmelser som därigenom antagits inom de ramar som följer av direktiv 2003/41.

C – Bedömning av överträdelsens varaktighet i syfte att förelägga ett schablonbelopp

69. Förevarande förfarande belyser två aspekter som rör beaktandet av den tid som förflutit. För det första är det nödvändigt att göra en bedömning av den tid som krävdes för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tjeckien. För det andra uppkommer frågan om med vilken skyndsamhet kommissionen inledde förfarandet med stöd av artikel 260 FEUF.

70. När det gäller den första aspekten är det enligt min mening uppenbart att kriteriet överträdelsens varaktighet, i samband med en dom från domstolen, är en omständighet som den berörda medlemsstaten helt råder över. Denna medlemsstat kan antingen påbörja verkställandet vid den tidpunkt som den anser lämplig eller, för det fall det fortfarande föreligger tvivel beträffande omfattningen av dess skyldigheter, begära en tolkning av den dom som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF i enlighet med artikel 43 i stadgan för Europeiska unionens domstol jämförd med artikel 158 i domstolens rättegångsregler.⁴⁰

71. Av detta skäl bidrar varaktigheten till att öka den objektiva svårighetsgraden av ett fördragsbrott som utgörs av en underlåtenhet att följa en dom från domstolen, och kan således användas som en faktor vid bedömningen av storleken på sanktionen, det vill säga i förevarande fall schablonbeloppet.

72. Republiken Tjeckien har i sina skrivelser gjort gällande att den utan fördröjning hade avhjälpt det fördragsbrott som domstolen fastställt i sin dom. I den mån införlivandet dessutom enbart hade till syfte att i tillräcklig omfattning sätt informera de rättssubjekt som potentiellt kunde beröras av ett eventuellt beslut att införa en andra pelare i Republiken Tjeckien, har medlemsstaten tonat ned kravet på att åtgärder för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien måste vidtas skyndsamt.

73. Kommissionen har för sin del upprepat att verkställandet av en fördragsbrottsdom ska ske inom en så kort tidsperiod som möjligt. I förevarande fall antogs emellertid lag nr 260/11 först 19 månader efter det att dom meddelades i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien. Vidare förflöt tolv månader mellan dagen för meddelandet av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien och utgången av den frist som fastställts i den formella underrättelse som skickats med stöd av artikel 260 FEUF. Slutligen förflöt fem år och fyra månader mellan denna dag och det datum som fastställts i artikel 22.1 i direktiv 2003/41 för införlivandet av detsamma.

74. Det ska i detta hänseende erinras om att den parameter som hänför sig till en medlemsstats strikta ansvar och som ligger till grund för en talan med stöd av artikel 258 FEUF inte kan tillämpas i samband med ett förfarande för föreläggande av ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 260 FEUF.

40 — Det ska emellertid erinras om att domstolen tidigare har slagit fast att frågan om vilka åtgärder som krävs för att följa en dom varigenom ett fördragsbrott fastställts enligt artikel 258 FEUF inte omfattas av föremålet för en sådan dom, och därför inte kan vara föremål för en ansökan om tolkning av den domen. Se i detta hänseende dom av den 18 juli 2007 i mål C-503/04, kommissionen mot Tyskland (REG 2007, s. I-6153), punkt 15, och punkt 15 i generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande där domstolen meddelade dom den 14 mars 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

75. Enligt rättspraxis krävs visserligen att åtgärder för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt,⁴¹ vilket innebär att medlemsstaten ska inleda förfarandet för verkställande av en dom så snabbt som möjligt efter det att domen meddelats. Det råder emellertid inga tvivel om att ett fullständigt verkställande, beroende på nationella politiska och administrativa särdrag och fördragsbrottets komplexitet, äger rum först vid en senare tidpunkt. Vid fastställandet av ett schablonbelopp måste således sådana omständigheter beaktas.

76. Vidare är det uppenbart att blott det faktum att verkställandet påbörjats inte garanterar ett effektivt och fullständigt verkställande, om medlemsstaten inte har något omedelbart intresse av detta. Det är nämligen inte uteslutet att en medlemsstat vidtar en övergångsåtgärd och meddelar denna till kommissionen i syfte att förhålla dess bedömning av verkställandets framåtskridande, utan att för den sakens skull ha för avsikt att följa domstolens dom fullt ut.⁴² Behovet av att avskräcka medlemsstaterna från ett sådant förhållande handlande måste också beaktas när schablonbeloppet fastställs.

77. Mot bakgrund av att det i förevarande fall rör sig om ett klart fördragsbrott kan det enligt min mening inte anses motiverat att det fortgick under 19 månader från det att dom meddelades den 14 januari 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien.

78. När det gäller den andra aspekten, det vill säga den skyndsamhet med vilken kommissionen bör inleda ett förfarande med stöd av artikel 260 FEUF framgår det av handlingarna i målet att kommissionen skickade den första begäran om upplysningar angående verkställandet av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien en månad efter meddelandet av denna dom, innan den skickade den formella underrättelsen nio månader senare. Den tid som förflöt mellan dagen för domen och utgången av den frist som angavs i den formella underrättelsen uppgår till nästan ett år.

79. Det är i detta hänseende intressant att notera att kommissionens praxis, med undantag för mycket komplexa fördragsbrott, präglas av en gradvis förkortning av den frist som den medger medlemsstaten mellan dagen för meddelandet av domen i det första fördragsbrottsmålet och utgången av den frist som tidigare fastställdes i det motiverade yttrandet och som numera fastställs i den formella underrättelsen. I de första målen som inleddes på grundval av tidigare artikel 228 EG var denna frist således fastställd till två och ett halvt år,⁴³ fyra och ett halvt år,⁴⁴ eller till och med nio år.⁴⁵ I de senaste målen varierade fristen mellan ett och två år.⁴⁶

80. Om kommissionen beviljar en alltför generös frist kan detta emellertid få återverkningar på beräkningen av schablonbeloppet. Genomförandet av såväl det administrativa förfarandet som förfarandet vid domstolen bidrar till att öka schablonbeloppet, särskilt för det fall domen i det första målet inte har följts fullt ut då dom meddelas i det andra målet med stöd av artikel 260 FEUF.⁴⁷

41 — Dom av den 25 november 2003 i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-14141), punkt 27.

42 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal.

43 — Dom av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien.

44 — Dom av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

45 — Dom av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

46 — I mål C-119/04 var fristen två år, i mål C-177/04 var fristen ett och ett halvt år, i mål C-503/04 var fristen ett år och två månader, i mål C-70/06 var fristen ett år och elva månader, i mål C-121/07 var fristen ett år och åtta månader, i målen C-369/07 och C-457/07 var fristen ett år och två månader, men endast nio månader i mål C-109/08. Slutligen var fristen i mål C-469/09 fyra år.

47 — I detta hänseende bör beaktas den tid som förlöpt mellan den tidpunkt då dom meddelades i det första fördragsbrottsmålet med stöd av artikel 258 FEUF och den tidpunkt då denna dom följts fullt ut eller, om detta inte skett, den tidpunkt då dom meddelas med stöd av artikel 260 FEUF.

81. Följaktligen anser jag, även om det ska erkännas att kommissionen har skickat den första skrivelsen relativt tidigt, att den frist som angavs i den formella underrättelsen, enligt vilken Republiken Tjeckien hade ett år på sig för att följa domstolens dom inte är orimlig, mot bakgrund av omfattningen av de ändringar i lagstiftningen som var nödvändiga i syfte att upphöra med det fördragsbrott som gjorts gällande. Denna frist överensstämmer vidare med kommissionens ovan beskrivna praxis.

82. I andra hand noterar jag att det tycks som om kommissionen i sitt yttrande anger att domstolen även, vid utdömandet av en sanktion med stöd av artikel 260 FEUF, borde beakta överträdelsens varaktighet räknat från utgången av fristen för införlivande av direktiv 2003/41. Detta resonemang är emellertid felaktigt. En sådan beräkning ska under alla omständigheter, från och med Lissabonfördragets ikraftträdande, göras när en talan väcks med stöd av artikel 260.3 FEUF avseende fördragsbrott som rör underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande, vid tidpunkten för den första talan om fördragsbrott.⁴⁸

83. Slutligen anser jag att den ändring som införts i artikel 260 FEUF genom Lissabonfördraget, innebärande att det motiverade yttrandet avskaffades med den följd att det administrativa förfarandet förkortas, stöder en strängare frist för en medlemsstat att följa en dom.

VIII – Storleken på det schablonbelopp som ska föreläggas i förevarande mål

84. Kommissionen har i sin ansökan yrkat att domstolen ska förelägga Republiken Tjeckien att betala ett schablonbelopp på 3 364 395,20 euro. Detta belopp uppnås genom att dagsbeloppet på 5 644,80 euro multipliceras med antalet dagar som överträdelsen pågått, nämligen 594 dagar från meddelandet av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Republiken Tjeckien, det vill säga den 14 januari 2011, fram till dagen för antagandet av bestämmelserna som utgör införlivandet av direktiv 2003/41, det vill säga den 31 augusti 2010. Det dagsbelopp som kommissionen har föreslagit framkommer genom att ett enhetligt grundbelopp på 210 euro multipliceras med en koefficient 8 för svårighetsgrad och en faktor "n" för Republiken Tjeckien som är 3,36.⁴⁹

85. Innan jag går in på beräkningen av schablonbeloppet, ska det erinras om att domstolen, till bemötande av de farhågor som medlemsstaterna uttryckt, har uttalat sig till förmån för beaktandet av en medlemsstats betalningskapacitet, såsom den framgår av de senaste ekonomiska uppgifter som den erhållit för bedömning.⁵⁰ Följaktligen beaktar domstolen den senaste utvecklingen av inflationen och av den aktuella medlemsstatens bruttonationalprodukt, såsom den framgår vid tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.⁵¹

86. Tidsmässigt utgör en sådan anpassning av de ekonomiska uppgifterna, förankrad till tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna, ett uttryck för de ovannämnda principerna enligt vilka fastställandet av schablonbeloppet ska anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till det fastställda fördragsbrottet, samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga.⁵²

48 — Se kommissionens meddelande SEK(2010) 1371 om tillämpningen av artikel 260.3 FEUF.

49 — I enlighet med meddelande SEK(2010) 923 om ändring av meddelande SEK(2005) 1658.

50 — Dom av den 19 december 2012 i det ovannämnda målet C-279/11, kommissionen mot Irland, punkterna 78 och 79. Domstolen följde inte i detta hänseende kommissionens ståndpunkt enligt vilken en faktor "n" såsom den beräknats vid den tidpunkt då talan väcktes vid domstolen med stöd av artikel 260 FEUF skulle ha beaktats.

51 — Dom av den 11 december 2012 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 131.

52 — Dom av den 4 juni 2009 i det ovannämnda målet C-568/07, kommissionen mot Grekland, punkt 47 och där angiven rättspraxis.

87. Eftersom parterna i förevarande förfarande inte har aktualiserat de relevanta ekonomiska uppgifterna bör kommissionens senaste meddelande av år 2012 om uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna ekonomiska sanktioner tillämpas.⁵³ Av detta framgår särskilt att minimischablonbeloppet för Republiken Tjeckien har ökat och nu uppgår till 1 768 000 euro. Vidare förblir grundschablonbeloppet 210 euro, men den specifika faktorn "n" för Republiken Tjeckien har fastställts till 3,34.

88. Vad slutligen gäller beräkningen av beloppet i förevarande mål föreslår jag för det första att domstolen ska grunda sig på en lägre koefficient för svårighetsgrad än den som kommissionen har föreslagit, det vill säga 8.

89. Mot bakgrund av de tjeckiska myndigheternas vårdslösa beteende, å ena sidan, men med hänsyn till den omständigheten att underlåtenheten att följa fördragsbrottsdomen nästan inte medförde några reella verkningar, å andra sidan, anser jag att en koefficient på 1–2 är lämpligare.

90. Det ska i detta hänseende påpekas att kommissionen redan har föreslagit koefficienten 1 för svårighetsgrad en gång, dock inom ramen för ett yrkande om vite. Domstolen biföll detta yrkande, som ansågs på ett korrekt sätt återspegla svårighetsgraden av den överträdelse som pågick vid den tidpunkt då domstolen prövade de faktiska omständigheterna och slutligen förelade den berörda medlemsstaten att betala ett vite.⁵⁴

91. Med tillämpning av de ovannämnda aktualiserade uppgifterna och en koefficient för svårighetsgrad på 1, uppgick således dagsbeloppet till 701,40 euro, det vill säga 210 euro multiplicerat med en faktor "n" på 3,34. Multiplicerat med ett antal överträdelsedagar på 594, uppgår det schablonbelopp som ska utdömas till 416 631,60 euro. Med tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 2 uppgår däremot dagsbeloppet till 1 402,80 euro, multiplicerat med antalet överträdelsedagar, vilket ger ett schablonbelopp på 833 263,20 euro.

92. Om domstolen valde så låga koefficienter skulle den emellertid konfronteras med den svårigheten att det sålunda föreslagna schablonbeloppet skulle vara lägre än det minimibelopp på 1 768 000 euro som kommissionen beräknat för Republiken Tjeckien i sitt meddelande av år 2005, såsom det aktualiserats genom det ovannämnda senare meddelandet av år 2012.

93. Enligt kommissionen är det nämligen, för det fall det belopp som beräknats på en dagtaxa är lägre än minimischablonbeloppet, i princip det sistnämnda beloppet som ska föreläggas. Enligt kommissionen återspeglar detta minimibelopp principen att en medlemsstats fortgående underlåtenhet att följa en dom från domstolen alltid i sig utgör en överträdelse av legalitetsprincipen i en rättsgemenskap som bör medföra en verklig påföljd. Med ett fast minimibelopp undviks dessutom förslag om rent symboliska belopp som helt skulle sakna avskräckande verkan och riskera att undergräva betydelsen av domstolens domar i stället för att stärka den.⁵⁵

94. Det ska i detta hänseende påpekas att ett minimischablonbelopp, såsom kommissionen har infört det, leder till att de lägsta koefficienterna i de flesta fall inte kan tillämpas, utom i fall av mycket långvariga överträdelser. Vidare överskrider den stränga principen om ett minimischablonbelopp enligt min uppfattning vad som är nödvändigt för att undvika utdömandet av rent symboliska belopp, med vetskapen om att en oplanerad förlust av ett belopp som kan anses "onödigt" budgetmässigt har en betydande avskräckande verkan på medlemsstaterna.

53 — Se ovannämnda meddelande COM(2012) 6106 final.

54 — Se domen av den 14 mars 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike. Domstolen förelade ett vite på 31 650 euro per dags försening med att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att fullt ut följa den första domen, räknat från meddelandet av domen med stöd av tidigare artikel 228 EG och fram till dess att domen i det första fördragsbrottsmålet fullständigt följts.

55 — Se ovannämnda meddelande SEK(2005) 1658.

95. Eftersom kommissionens meddelande som jag redan har erinrat om endast utgör en referensram för domstolens bedömning, kan domstolen grunda sin rättvisa bedömning, i ett övergripande sammanhang för det fördragsbrott som har gjorts gällande, på en metodisk analys, samtidigt som den tillämpar de kriterier som anges i kommissionens meddelande.

96. Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål och i syfte att säkerställa att schablonbeloppets avskräckande och bestraffande ändamål beaktas, föreslår jag följaktligen att domstolen ska förplikta Republiken Tjeckien att betala ett schablonbelopp på 1 miljon euro.

IX – Förslag till avgörande

97. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska

- fastställa att Republiken Tjeckien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 260 FEUF genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 14 januari 2010 i mål C-343/08, kommissionen mot Republiken Tjeckien,
- förplikta Republiken Tjeckien att till Europeiska kommissionen, på kontot ”Europeiska unionens egna medel”, betala ett schablonbelopp på 1 miljon euro, och
- förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna.