

KOMISSIION TIEDONANTO

EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltaminen**I. JOHDANTO**

1. Mahdollisuus määrätä taloudellisia seuraamuksia jäsenvaltiolle, joka ei ole pannut täytäntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota, otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksella muuttamalla tätä varten EY:n perustamissopimuksen 171 artiklaa (nykyinen 228 artikla) sekä Euratomin perustamissopimuksen 143 artiklaa¹.
2. Komissio julkaisi ensimmäisen tiedonannon tämän määräyksen soveltamisesta vuonna 1996². Vuonna 1997 se julkaisi toisen tiedonannon, jossa käsiteltiin yksityiskohtaisemmin uhkasakon laskentatapaa³. Vuonna 2001 komissio teki sisäisen päätöksen, jossa määritellään uhkasakon laskemisessa sovellettava rikkomisen kesto koskeva kerroin⁴. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut tällä välin kolme tuomiota EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan nojalla⁵. Tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa vuosien 1996 ja 1997 tiedonannoissa määritellyt perusteet⁶.
3. Tällä tiedonannolla korvataan vuosien 1996 ja 1997 tiedonannot. Tämän tiedonannon sisältö vastaa pääpiirteissään näiden aiempien tiedonantojen sisältöä, mutta lisäksi tässä tiedonannossa otetaan huomioon niiden jälkeinen oikeuskäytäntö varsinkin siltä osin kuin se koskee kiinteämääräistä hyvitystä ja suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi päivitetään seuraamusten laskentatapa ja mukautetaan se laajentuneen unionin tilanteeseen.
4. Lopullisen päätöksen 228 artiklaan perustuvien seuraamusten määrittämisestä tekee yhteisöjen tuomioistuin, jolla on tässä asiassa täysi harkintavalta. Komissiolla on kuitenkin perussopimusten valvojana ratkaiseva asema menettelyn aikaisemmassa vaiheessa, sillä sen tehtävänä on aloittaa 228 artiklassa määrätty menettely ja tarvittaessa saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä ehdottaa kiinteämääräisen hyvityksen ja/tai tietynsuuruisen uhkasakon määrittämistä.

¹ Tämän tiedonannon viittauksia EY:n perustamissopimuksen 228 artiklaan on pidettävä samalla viittauksina Euratomin perustamissopimuksen 143 artiklaan, koska niillä on sama sanamuoto.

² EYVL C 242, 21.8.1996, s. 6.

³ EYVL C 63, 28.2.1997, s. 2.

⁴ Ks. asiak. PV (2001)1517/2, 2.4.2001. Ks. 17 kohta.

⁵ Asia C-387/97, *komissio v. Kreikka*, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000 s. I-5047; asia C-278/01, *komissio v. Espanja*, tuomio 23.11.2003, Kok. 2003 s. I-14141, ja asia C-304/02, *komissio v. Ranska*, tuomio 12.7.2005 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

⁶ Ks. erityisesti asiassa C-387/97, *komissio v. Kreikka*, kreikkaannetun tuomion 84–92 kohta.

Jäljempänä komissio ilmoittaa avoimuuden hengessä perusteet, joiden nojalla se aikoo ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle kuhunkin tapaukseen soveltuvien taloudellisten seuraamusten määrää. Komissio haluaa huomauttaa, että niin perusteiden valinta kuin niiden soveltaminenkin perustuvat tarpeeseen varmistaa yhteisön oikeuden tehokas soveltaminen.

5. Komissio voi tämän tiedonannon pohjalta kehittää periaatteitaan edelleen jäljempänä esitettyjen sääntöjen ja perusteiden tapauskohtaisen soveltamisen sekä yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön myötä. Koska taloudellinen seuraamus on aina määrättävä tapauskohtaisesti, komissio varaa harkintavaltansa puitteissa itselleen mahdollisuuden poiketa näistä säännöistä ja yleisistä perusteista, esimerkiksi määräämällä kiinteämääräisen hyvityksen, silloin kun se näyttää yksittäiseen tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella oikeutetulta. Tällöin se perustelee poikkeamisen yksityiskohtaisesti.

II. YLEISET PERIAATTEET

6. Seuraamusta määrättäessä on otettava huomioon sen tavoite, joka on yhteisön oikeuden tehokkaan soveltamisen varmistaminen. Komissio katsoo, että seuraamuksen määräämisessä on otettava huomioon kolme perustavanlaatuista perustetta:
 - *rikkomisen vakavuus*
 - *rikkomisen kesto*
 - *tarve varmistaa seuraamuksen varoittava vaikutus, jotta voidaan välttää rikkomisen toistuminen.*
7. Jäsenvaltioiden on voitava ennustaa, millaisia taloudellisia seuraamuksia komissio ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle, ja seuraamusten laskentatavan on oltava suhteellisuuden ja jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun periaatteiden mukainen. On myös tärkeää, että menetelmä on selkeä ja yhdenmukainen, sillä komission on perusteltava yhteisöjen tuomioistuimelle, miten se on päätynyt ehdotettuun rahamäärään.
8. Seuraamuksen tehokkuuden varmistamiseksi on tärkeää vahvistaa sen *määrä* siten, että seuraamuksella on *varoittava vaikutus*. Pelkästään symbolisten seuraamusten määrääminen veisi pohjan tämän rikkomisesta johtuvaa menettelyä täydentävän välineen uskottavuudelta, mikä olisi vastoin koko menettelyn tavoitetta, joka on yhteisön oikeuden tehokkaan soveltamisen varmistaminen.
9. Uhkasakosta ja kiinteämääräisestä hyvityksestä kertyvät tulot otetaan yhteisöjen talousarvioon EY:n perustamissopimuksen 269 artiklassa ja Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 29 päivänä syyskuuta 2000 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2000/597/EY, Euratom⁷ tarkoitettuina ”muina tuloina”.

⁷ EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42.

A. KIINTEÄMÄÄRÄINEN HYVITYS

10. Vuoden 1996 tiedonannossa komissio katsoi, että koska ”rikkomisesta johtuvan menettelyn perustavoite on varmistaa yhteisön oikeuden noudattaminen mahdollisimman nopeasti, ... uhkasakko on sopivin keino päämäärän saavuttamiseen”.

Komissio lisäsi, että ”myös mahdollisuutta pyytää seuraamuksen määräämistä kiinteämääräisenä hyvityksenä voidaan kuitenkin käyttää”. Komissio on 228 artiklan soveltamista koskevien kanteiden yhteydessä kuitenkin tämän jälkeen järjestelmällisesti pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta määräämään uhkasakon, jonka tämä onkin määrännyt. Tuomioistuin on näin vahvistanut, että uhkasakko on tässä yhteydessä asianmukainen väline.

- 10.1. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että jäsenvaltiot eivät useinkaan lopeta rikkomista ennen kuin 228 artiklan nojalla aloitettu menettely on edennyt varsin pitkälle tai ne lopettavat sen vasta aivan menettelyn loppuvaiheessa.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että sen on tarkasteltava uudelleen taloudellisten seuraamusten määräämistä 228 artiklan nojalla. Käytäntö, jonka mukaan komissio ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle vain uhkasakkojen määräämistä siinä tapauksessa, että 228 artiklan nojalla annettua tuomiota ei ole pantu täytäntöön, on johtanut siihen, että rikkomisen lopettaminen myöhäisessä vaiheessa ennen tämän uhkasakkotuomion antamista ei johda minkäänlaiseen lisäseuraamukseen, jolloin tällaista toimintatapaa ei voida tehokkaasti estää.

Pitäytyminen pelkän uhkasakon määräämiseen sen sijaan, että vaadittaisiin kiinteämääräistä hyvitystä, merkitsisi siis käytännössä sitä, että hyväksytään tilanne, jossa jäsenvaltio voi seuraamuksitta jatkaa jäsenyysvelvoitteidensa laiminlyöntiä myös sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin on todennut sen tekevän niin. Komissio katsoo kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpanon jatkuva laiminlyöminen loukkaa itsessään laillisuusperiaatetta ja oikeusvarmuutta oikeusyhteisössä.

- 10.2. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska* tuomiossa, että samasta rikkomisesta voidaan määrätä molemmat taloudelliset seuraamukset (sekä uhkasakko että kiinteämääräinen hyvitys), minkä se myös teki tässä yhteydessä ensimmäisen kerran.

- 10.3. Edellä esitetyn perusteella komissio aikoo tämän jälkeen esittää 228 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimessa nostamiensa kanteiden yhteydessä, että määrätään

- uhkasakko jokaiselta myöhästymispäivältä 228 artiklan nojalla annetun tuomion antamisen jälkeen, ja
- kiinteämääräinen hyvitys, joka on seuraamus siitä, että rikkomista on jatkettu rikkomisen toteavan ensimmäisen tuomion antamisen jälkeen 228 artiklan nojalla annetun tuomion antamiseen asti.

- 10.4. Jäsenvaltioiden tasavertainen kohtelu voidaan varmistaa parhaiten, kun esitetään määrättäväksi sekä kiinteämääräinen hyvitys että uhkasakko, joka määritetään käyttämällä ennalta määrättyä objektiivista laskentatapaa. Komissio ja yhteisöjen

tuomioistuin ovat noudattaneet 228 artiklan nojalla määrättävien uhkasakkojen ehdottamisessa ja vahvistamisessa tätä järjestelmällistä ja objektiivista käytäntöä jo vuodesta 1996, ja se on osoittautunut tehokkaaksi ja tasapuoliseksi. Kiinteämääräistä hyvitystä on näin ollen sovellettava vastaavalla tavalla.

- 10.5. Komissio ei sulje pois mahdollisuutta määrätä erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa pelkästään kiinteämääräinen hyvitys⁸.
11. Looginen seuraus kiinteämääräistä hyvitystä koskevasta uudesta lähestymistavasta on, että silloin kun jäsenvaltio on lopettanut rikkomisen sen jälkeen kun asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, eli ennen 228 artiklan mukaisen tuomion antamista, komissio ei enää keskeytä menettelyä pelkästään tästä syystä. Yhteisöjen tuomioistuin ei tässä tapauksessa enää määräisi uhkasakkoa, koska se olisi merkityksetön, mutta se voisi määrätä sen sijaan kiinteämääräisen hyvityksen, joka laskettaisiin rikkomisen keston ajalta sen päättymiseen asti, koska riita-asian tämä näkökohta on edelleen olemassa. Komissio huolehtii siitä, että yhteisöjen tuomioistuin saa viipymättä tiedon rikkomisen lopettamisesta riippumatta siitä, mihin vaiheeseen oikeudellinen menettely on edennyt. Samoin se toimii myös silloin kun jäsenvaltio lopettaa rikkomisen 228 artiklan nojalla annetun tuomion seurauksena, jolloin velvollisuus maksaa uhkasakko poistuu.
12. Komissio odottaa, että tämän seuraamusjärjestelmän muutoksen seurauksena jäsenvaltiot lopettavat rikkomistapaukset nopeammin, niin että kanteiden nostaminen 228 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimessa vähenee.

B. SUHTEELLISUUSPERIAATE

13. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on aiheuttanut viimeaikaisessa oikeuskäytännössä erityisiä seurauksia. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asioissa C-387/97, *komissio v. Kreikka*, ja C-278/01, *komissio v. Espanja*, että uhkasakon määrä on vahvistettava siten, että se on asianmukainen olosuhteiden kannalta ja oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden⁹. Komissio tutkii huolellisesti kussakin tapauksessa, miten nämä periaatteet voidaan parhaiten ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimelle esitettävässä seuraamusjärjestelyssä. Asia C-278/01, *komissio v. Espanja*, osoittaa erityisen selkeästi, että seuraamusjärjestelyssä on aiheellisessa määrin otettava jo etukäteen huomioon olosuhteiden mahdollinen muuttuminen.

Näin ollen suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ja erityisesti seuraamusten mukauttamisesta olosuhteisiin voidaan tehdä seuraavat neljä päätelmää:

- 13.1. Ensiksi, silloin kun tapaukseen liittyy useita kanneperusteita ja kun komissio katsoo, että on olemassa helposti sovellettavat, selkeät ja objektiiviset perusteet, joiden nojalla kutakin niistä voidaan arvioida erikseen vaarantamatta 228 artiklan mukaisen

⁸ Tällainen lähestymistapa voisi soveltua poikkeuksellisesti esimerkiksi tapauksiin, joissa todettu rikkomisen toistuu, tai kun on varmaa, että jäsenvaltio on jo toteuttanut kaikki tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, mutta vaadittujen tulosten toteutuminen vie vielä aikaa.

⁹ Ks. asiassa C-387/97, *komissio v. Kreikka*, annetun tuomion 90 kohta, ja asiassa C-278/01, *komissio v. Espanja*, annetun tuomion 41 kohta.

menettelyn tavoitetta, komissio ehdottaa, että jokaisen kanneperusteen osalta määrätään erillinen seuraamus, kuitenkin niin, ettei tämä lisää seuraamusten kokonaismäärää verrattuna siihen, mitä aiemman käytännön mukaan olisi määrätty. Tällaisen lähestymistavan ansiosta seuraamusten kokonaismäärä pikemminkin vähenee sitä mukaa kuin jäsenvaltio panee täytäntöön tuomion asteittain, kanneperuste kerrallaan.

- 13.2. Toiseksi rikkomistilanne voi olla sellainen, josta tyypillinen esimerkki on direktiivissä 76/160/ETY vahvistettuja uimaveden laadulle asetettuja vaatimuksia koskeva asia C-278/01, *komissio v. Espanja*. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tässä asiassa, että ”jäsenvaltioiden on erityisen vaikeaa panna direktiivi täysimääräisesti täytäntöön” ja että ”vastaajana oleva jäsenvaltio kykenee panemaan direktiivin huomattavasti laajemmin täytäntöön saavuttamatta kuitenkaan lyhyessä ajassa täysimääräistä täytäntöönpanoa”. Tällaisessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”seuraamus, jolla ei oteta huomioon sellaista mahdollista edistymistä, jota jäsenvaltio on osoittanut velvoitteidensa täytäntöönpanossa, ei ole asianmukainen olosuhteiden kannalta eikä oikeassa suhteessa todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen nähden”¹⁰.

Myös eräissä muissa rikkomistapauksissa, joissa täytäntöönpano voi olla samalla tavoin puutteellista kuin direktiivin 76/160/ETY kohdalla (jossa velvoitetaan vain tietyn tuloksen saavuttamiseen) ja joissa seuraamusta voidaan helposti mukauttaa matemaattisella kaavalla sen mukaan, miten lähelle yhdenmukaisuutta on päästy, komissio ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle seuraamuksen määräämistä tällaisessa muodossa. Lisäksi komissio tutkii tapauskohtaisesti, olisiko perusteltua esittää tällaisen helposti sovellettavan mukautuksen soveltamista myös muissa tapauksissa, ja jos olisi, missä määrin sitä olisi käytettävä.

- 13.3. Kolmanneksi, asiat C-278/01, *komissio v. Espanja*, ja C-304/02, *komissio v. Ranska*, osoittavat että saattaa olla tarpeen mukauttaa olosuhteiden mukaan myös ajanjaksoa, jonka osalta rikkomisen jatkumista tarkastellaan toisen tuomion antamisen jälkeen ja jonka perusteella määritetään uhkasakon määräytymisjakso¹¹. Silloin kun täytäntöönpanoastetta voidaan arvioida vain säännöllisin väliajoin, on voitava välttää se, että uhkasakon kertyminen jatkuu myös sellaisena ajankohtana, jolloin rikkominen on jo päättynyt mutta päättymistä ei ole vielä voitu todeta. Komissio esittää siis edelleen, että uhkasakot määrätään yleensä päiväkohtaisesti, mutta ehdottaa, että tämäntyyppisissä tapauksissa sovelletaan erilaista viitejaksoa esimerkiksi niin, että uhkasakko määrättäisiin puolivuositain tai vuosittain. Asianmukainen viitejakso määritetään sen mukaan, miten säännösten noudattamista on asianomaisen lainsäädännön mukaan valvottava.
- 13.4. Neljänneksi, tietyissä tilanteissa voi myös olla perusteltua määrätä uhkasakon kertymisen keskeyttämisestä. Esimerkiksi joissakin virheellistä soveltamista koskevissa tapauksissa voidaan olettaa, että jäsenvaltio saattaa jossakin vaiheessa ilmoittaa toteuttaneensa kaikki tarvittavat toimenpiteet. Tämän jälkeen kuuluu kuitenkin jonkin aikaa ennen kuin jäsenvaltio ja komissio saavat yhdessä tarkistettua,

¹⁰ Ks. asiassa C-278/01, *komissio v. Espanja*, annetun tuomion 47–52 kohta.

¹¹ Ks. tuomio asiassa C-278/01, *komissio v. Espanja*, 43–46 kohta, ja tuomio asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska*, 111 ja 112 kohta.

että toimenpiteet ovat olleet tehokkaita¹². Poikkeustapauksissa jäsenvaltio on jo saattanut toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet tuomion täytäntöönpanemiseksi, mutta vaaditun tuloksen saavuttaminen vaatii silti tietyn ajan. Tällaisissa tapauksissa voisi olla hyödyllistä, jos yhteisöjen tuomioistuin määrittäisi 228 artiklan nojalla antamassaan tuomiossa edellytykset, joiden täytyessä uhkasakon kertyminen voidaan keskeyttää. Komission olisi myös voitava tarkistaa keskeytyksen alkamiselle ja päättymiselle asetettujen edellytysten täytyminen. Komissio voisi tarvittaessa esittää tätä koskevia ehdotuksia yhteisöjen tuomioistuimelle.

III. UHKASAKON SUURUUDEN MÄÄRITTÄMINEN

14. Jäsenvaltion maksettavaksi tuleva uhkasakko on yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon laiminlyömisestä seuraamuksena määrätty määrä, joka lasketaan päivän tarkkuudella lukuun ottamatta erityistapauksia, joissa sovelletaan muuta määrääntymisjaksoa (ks. 13.3. kohta). Laskeminen alkaa päivästä, jona yhteisöjen tuomioistuimen toinen tuomio on annettu tiedoksi rikkomiseen syyllistyneelle jäsenvaltiolle, ja sitä jatketaan, kunnes jäsenvaltio lopettaa rikkomisen.

Päivittäisen uhkasakon määrä lasketaan seuraavasti:

- kertomalla yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu rikkomistapauksen vakavuuteen ja kestoajaan perustuvilla kertoimilla;
- kertomalla saatu tulo maakohtaisella kiinteällä kertoimella (kerroin n), jossa otetaan huomioon rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion maksukyky ja äänimäärä neuvostossa.

A. YHDENMUKAISEN KIINTEÄMÄÄRÄISEN PERUSMAKSUN VAHVISTAMINEN

15. Yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu on kiinteä rahamäärä, johon korjauskertoimia sovelletaan. Se on seuraamus lainmukaisuuden periaatteen rikkomisesta ja yhteisöjen tuomioistuimen antamien tuomioiden täytäntöönpanon laiminlyömisestä, mistä on kyse kaikissa 228 artiklaan liittyvissä asioissa. Perusmaksu on määritelty siten, että
- komissiolla on huomattava tulkintavara rikkomistapauksen vakavuutta koskevan kertoimen soveltamisessa;
 - rahamäärä on kohtuullinen, jotta kukin jäsenvaltio kykenee sen maksamaan;
 - rahamäärä, joka kerrotaan tapauksen vakavuuteen liittyvällä kertoimella, on aina riittävän suuri painostamaan rikkomiseen syyllistynyttä jäsenvaltiota.

¹² Esimerkiksi jäsenvaltio on voitu tuomita sen vuoksi, että se on päästänyt merkittävän luonnonsuojelu-kohteen pilaantumaan ojituksen vuoksi, ja nyt sen on suoritettava perusrakennustöitä, joiden avulla alueen hydrologinen, ekologisesti välttämätön tasapaino saadaan palautettua. Tällaisessa tilanteessa voidaan asettaa seuranta-aika sen selvittämiseksi, ovatko vahingot todella korjautuneet toteutettujen töiden ansiosta.

Sen määräksi on vahvistettu **600** euroa päivältä¹³.

B. RIKKOMISEN VAKAVUUTEEN PERUSTUVAN KERTOIMEN SOVELTAMINEN

16. Rikkominen, joka koskee tuomion noudattamatta jättämistä, on aina selvästi vakava. Taloudellisen seuraamuksen määrän asettamista varten komissio ottaa kuitenkin huomioon kaksi rikkomisen sisältöön kiinteästi liittyvää tekijää eli *niiden yhteisön sääntöjen merkityksen, joiden rikkominen johti laiminlyöntiä koskevaan tuomioon, ja rikkomisen vaikutuksen yleiseen ja yksityiseen etuun*.
- 16.1. Arvioidessaan rikkomisen kohteena olevien yhteisön säännösten merkitystä komissio ottaa huomioon ennen muuta niiden luonteen ja soveltamisalan eikä niinkään niiden asemaa säädöshierarkiassa. Siten esimerkiksi syrjintäkiellon rikkomista on aina pidettävä erittäin vakavana riippumatta siitä, onko tätä periaatetta rikottu siinä muodossa kuin se on vahvistettu perustamissopimuksessa vai siinä muodossa kuin siitä säädetään jossakin asetuksessa tai direktiivissä. Yleensäkin perusoikeuksien ja perustamissopimuksessa vahvistettujen neljän perusvapauden loukkaamista olisi aina pidettävä vakavana rikkomisena, josta määrätään taloudellinen seuraamus rikkomisen vakavuuden mukaan.
- 16.2. Lisäksi on aiheellista ottaa tarvittaessa huomioon, onko yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, jota jäsenvaltio ei ole noudattanut, osa jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä (esimerkiksi onko laiminlyöntiä koskeva tuomio jatkoa ennakkoratkaisuasiassa annetulle tuomiolle). Rikotun säännön selkeys (tai monimerkityksisyys ja epäselvyys) voivat olla ratkaisevia seikkoja¹⁴.
- 16.3. Lisäksi on otettava huomioon tapaus, jossa jäsenvaltio on toteuttanut tuomion noudattamista varten riittäviksi katsomansa toimet, mutta komissio pitää niitä riittämättöminä. Tämä on eri tilanne kuin se, että jäsenvaltio ei toteuttaisi mitään toimia. Jälkimmäisessä tapauksessa ei voi olla epäilystäkään siitä, että jäsenvaltio on rikkonut 228 artiklan 1 kohtaa. Sitä, että jäsenvaltio ei ole tehnyt komission kanssa lojaalia yhteistyötä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrättyssä menettelyssä, on niin ikään pidettävä raskauttavana asianhaarana¹⁵. Sitä vastoin on tarvittaessa pidettävä lieventävänä asianhaarana, jos täytäntöön-pantavaan tuomioon liittyy todellisia tulkintaongelmia tai jos tuomiota on asiaan liittyvistä syistä erityisen vaikea panna täytäntöön lyhyessä ajassa.
- 16.4. *Rikkomisen vaikutuksia yleiseen ja yksityiseen etuun* on arvioitava tapauskohtaisesti. Tätä varten voidaan ottaa huomioon esimerkiksi seuraavat perusteet:

¹³ Vuonna 1997 julkaistun yhdenmukaisen kiinteämääräisen perusmaksun arvo oli 500 euroa; se on sidottu BKT-deflaattoriin ja pyöristetty. Komissio tekee kiinteämääräisen perusmaksun määrään inflaatiokorjauksen kolmen vuoden välein.

¹⁴ Jäsenvaltio, joka rikkoo selvää normia tai yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, syyllistyy vakavampaan rikkomiseen kuin se, joka rikkoo epämääräistä ja monimutkaista normia, jota yhteisöjen tuomioistuin ei ole koskaan tulkinnut tai vahvistanut. Tässä suhteessa on syytä ottaa huomioon tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltioiden vastuuta yhteisön oikeuden rikkomistapauksissa ja erityisesti asiassa C-392/93, *British Telecommunications*, 26 päivänä maaliskuuta 1996 annettu tuomio (Kok. 1996, s. I-1631).

¹⁵ Ks. asia C-304/02, *komissio v. Ranska*, julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotusten 92 kohta.

- yhteisön omien varojen menetys;
- rikkomisen vaikutus yhteisön toimintaan;
- vakava tai korjaamaton haitta ihmisten terveydelle tai ympäristölle,
- taloudellinen tai muu vahinko yksityisille ja talouden toimijoille, mukaan lukien aineeton ulottuvuus, kuten ihmisen henkinen kehitys;
- rikkomisen kohteena olevat rahamäärät;
- yhteisöjen tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämisen jäsenvaltiolle tuottama taloudellinen hyöty;
- rikkomisen merkitys suhteessa talouden toimialan liikevaihtoon tai arvonalisään kyseisessä jäsenvaltiossa;
- rikkomisen vaikutuspiiriin kuuluvan väestön suuruusluokka (vakavuutta voi pitää vähäisempänä, jos rikkominen ei koske jäsenvaltiota kokonaisuudessaan);
- yhteisön vastuu kolmansiin maihin nähden;
- onko rikkominen erillinen tapahtuma vai onko kyseessä uusiminen (esim. direktiivien kansallisen täytäntöönpanon toistuva viivästyminen jollakin alalla).

16.5. Kun komissio ottaa seuraamuksen laskemisessa huomioon myös *yksityisen edun*, sen tarkoituksena ei ole korvauksen saaminen rikkomisen kohteeksi joutuneiden kärsimistä vahingoista, koska tällaista korvausta on mahdollista hakea kansallisista tuomioistuimista. Tämän muuttujan avulla komissio pyrkii ottamaan huomioon *rikkomisen vaikutukset yksityisiin ja talouden toimijoiden etuihin*. Vaikutukset eivät nimittäin ole samat, jos rikkominen koskee yksittäistä puutteellisen soveltamisen tapausta (esimerkiksi tutkinnon tunnustamatta jättäminen), tai jos se koskee laiminlyöntiä saattaa tutkintotodistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä vahingoittaa kokonaisen ammattiryhmän etuja.

16.6. Rikkomisen vakavuus otetaan perusmaksussa huomioon kertoimilla, joiden suuruus vaihtelee yhdestä kahteenkymmeneen.

C. RIKKOMISEN KESTOON PERUSTUVAN KERTOIMEN SOVELTAMINEN

17. Uhkasakkoa määritettäessä rikkomisen kesto lasketaan yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisen tuomion antamisesta päivään, jona komissio nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa. Tämä ajanjakso otetaan huomioon yhdenmukaiseen perusmaksuun sovellettavalla korjauskertoimella.

Rikkomisen kesto vaikuttaa siten, että yhdenmukainen perusmaksu kerrotaan kertoimella, jonka suuruus vaihtelee asteikolla 1–3 ja jonka laskentaperusteena

käytetään suhdetta 0,10/kuukausi päivästä, jona tuomio 226 artiklan nojalla annettiin¹⁶.

Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että rikkomisen kesto on otettava huomioon sekä uhkasakon että kiinteämääräisen hyvityksen määrittämisessä, jotta näiden seuraamusten tarkoitus täyttyy¹⁷.

D. JÄSENVALTION MAKSUKYVYN HUOMIOON OTTAMINEN

18. Uhkasakon määrä on asetettava niin, että seuraamuksesta tulee oikeasuhteinen ja varoittava.

Vaikutuksen varoittavuuteen liittyy kaksi näkökohtaa. Seuraamuksen on oltava niin huomattava, että

- jäsenvaltio päättää lopettaa rikkomisen (seuraamuksen on siis oltava suurempi kuin rikkomisesta jäsenvaltiolle koituva hyöty);
- jäsenvaltio ei uusi rikkomista.

18.1. Varoittavaa vaikutusta varten käytetään kerrointa n , joka lasketaan geometrisena keskiarvona. Kerroin perustuu jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen ja jäsenvaltiolle neuvoston äänestyksissä kuuluvaan äänimäärään¹⁸. Kertoimessa n yhdistyy kunkin jäsenvaltion maksukyky – jota mitataan bruttokansantuotteella – sekä äänimäärä neuvostossa. Tällä kaavalla saadaan eri jäsenvaltioiden välille riittävä ero 0,36-25,40.

¹⁶ Ks. asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska*, annetun tuomion 81, 102 ja 108 kohta.

¹⁷ Ks. asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska*, annetun tuomion 84 kohta.

¹⁸ Keskiarvo lasketaan seuraavasti: kerroin n on geometrinen keskiarvo, joka lasketaan ottamalla neliöjuuri jäsenvaltioiden bruttokansantulomittareiden ja neuvostossa sovellettavien äänimäärien tulosta. Se saadaan seuraavalla yhtälöllä:

$$\sqrt{\frac{BKT_n}{BKT_{Lux}} \times \frac{\ddot{A}nnet_n}{\ddot{A}nnet_{Lux}}}$$

jossa:

BKT_n = jäsenvaltion BKT miljoonina euroina

BKT_{Lux} = Luxemburgin BKT

$\ddot{A}nnet_n$ = jäsenvaltion äänimäärä neuvostossa EY:n perustamissopimuksen 205 artiklan nojalla

$\ddot{A}nnet_{Lux}$ = Luxemburgin äänimäärä

Se, että laskentaperusteeksi on valittu Luxemburg, ei vaikuta millään tavoin minkä tahansa kahden jäsenvaltion korjauskertoimien suhteelliseen tasoon.

Eri jäsenvaltioiden kerroin n on seuraava:

Jäsenvaltio	Kerroin n
Belgia	5,81
Tšekki	3,17
Tanska	3,70
Saksa	25,40
Viro	0,58
Kreikka	4,38
Espanja	14,77
Ranska	21,83
Irlanti	3,14
Italia	19,84
Kypros	0,70
Latvia	0,64
Liettua	1,09
Luxemburg	1,00
Unkari	3,01
Malta	0,36
Alankomaat	7,85
Itävalta	4,84
Puola	7,22
Portugali	4,04
Slovenia	1,01
Slovakia	1,45
Suomi	3,24
Ruotsi	5,28
Yhdistynyt kuningaskunta	21,99

- 18.2. Tietylle jäsenvaltiolle määrättävän päivittäisen uhkasakon laskemiseksi kerrotaan rikkomisen vakavuutta ja kestoja koskevia kertoimia käyttämällä saatu tulos kyseisen jäsenvaltion (muuttumattomalla) kertoimella n . Komissio varaa kuitenkin itselleen oikeuden muuttaa tätä kerrointa, jos se johtaisi huomattavaan poikkeamaan todelliseen tilanteeseen nähden tai jos jäsenvaltioiden äänimääriä neuvostossa muutetaan. Koska uusien jäsenvaltioiden BKT todennäköisesti kasvaa suhteessa muihin jäsenvaltioihin nopeammin, komissio mukauttaa kerrointa n kolmen vuoden kuluttua.

Näin määritelty laskentatapa voidaan esittää seuraavana yhtälönä:

$$Pu = (Upm \times Vk \times Kk) \times n$$

jossa Pu = päivittäinen uhkasakko, Upm = uhkasakon perusmäärä, Vk = rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin, Kk = rikkomisen kestoja osoittava kerroin, n = rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion maksukyvyyn huomioon otettava kerroin.

IV. KIINTEÄMÄÄRÄISEN HYVITYKSEN MÄÄRITTÄMINEN

19. Jotta voitaisiin ottaa täysimääräisesti huomioon se, että kiinteämääräisen hyvityksen on tarkoitus on olla varoittava seuraamus, sekä suhteellisuuden ja jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun periaatteet, komissio esittää yhteisöjen tuomioistuimelle menettelyä, jossa määritetään
- yhtäältä kiinteämääräinen hyvitys, jolla on tietty vähimmäismäärä, ja
 - toisaalta päiväkohtainen määrä, joka määritetään pitkälti samaan tapaan kuin uhkasakko eli päiväkohtainen määrä kerrotaan rikkomisen kestoja vastaavien päivien lukumäärällä; tätä laskentatapaa sovelletaan silloin kun tulos on suurempi kuin kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä.
20. Kun komissio nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen 228 artiklan nojalla, se ehdottaa *ainakin* kiinteämääräistä hyvitystä, joka määritetään kunkin jäsenvaltion osalta edellä mainitun kertoimen n avulla; näin tehdään riippumatta siitä, mikä on 21–24 kohdassa esitetyn laskelman tulos.

Kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärän asettaminen perustuu periaatteeseen, jonka mukaan se, että jäsenvaltio jatkuvasti laiminlyö yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpanon, loukkaa itsessään laillisuusperiaatetta ja oikeusvarmuutta oikeusyhteisössä mahdollisista raskauttavista asianhaaroista riippumatta, joten rikkomisesta on voitava määrätä todellisia seuraamuksia. Vähimmäismäärän asettamisella pyritään myös välttämään se, että määrättäisiin pelkästään symbolisia seuraamuksia, jotka eivät olisi varoittavia, vaan saattaisivat päinvastoin viedä yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden uskottavuuden sen sijaan että vahvistaisivat sitä.

Kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä määritetään seuraavasti:

	(kerroin n)	(kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä ¹⁹)
Belgia	5,81	2 905 000
Tšekki	3,17	1 585 000
Tanska	3,70	1 850 000
Saksa	25,40	12 700 000
Viro	0,58	290 000
Kreikka	4,38	2 190 000
Espanja	14,77	7 385 000
Ranska	21,83	10 915 000
Irlanti	3,14	1 570 000
Italia	19,84	9 920 000
Kypros	0,70	350 000
Latvia	0,64	320 000
Liettua	1,09	545 000
Luxemburg	1,00	500 000
Unkari	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Alankomaat	7,85	3 925 000
Itävalta	4,84	2 420 000
Puola	7,22	3 610 000
Portugali	4,04	2 020 000
Slovenia	1,01	505 000
Slovakia	1,45	725 000
Suomi	3,24	1 620 000
Ruotsi	5,28	2 640 000
Yhdistynyt kuningaskunta	21,99	10 995 000

¹⁹ Komissio tekee kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärään inflaatiokorjauksen kolmen vuoden välein.

21. Siinä tapauksessa että kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä ylittyy, komissio ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin määrittää kiinteämääräisen hyvityksen kertomalla keskenään *päiväkohtaisen määrän ja rikkomisen kesto vastaavan päivien lukumäärän* 226 artiklan nojalla annetun tuomion antamispäivän ja rikkomisen päättymispäivän, tai jos rikkominen ei ole päättynyt 228 artiklan nojalla annetun tuomion antamispäivän, väliseltä ajalta.

Tämä menetelmä näyttäisi soveltuvan kiinteämääräisen hyvityksen laskemiseen, kunhan tämän seuraamuksen määräämishetkellä eli tuomion antamishetkellä on mahdollista tehdä tällainen laskelma, niin että yhteisöjen tuomioistuin voi määrittää kiinteän määrän.

22. Määräajan alkamispäiväksi (*dies a quo*) on syytä ottaa ensimmäisen tuomion antamispäivä. Asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska*, annetusta tuomiosta käy ilmi, että seuraamusten määrittämistä varten rikkomisen kesto lasketaan alkavaksi ensimmäisen tuomion antamisesta²⁰. Oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan tuomion täytäntöönpano ”*aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun niin pian kuin mahdollista*”²¹. Komission on toki annettava jäsenvaltiolle riittävästi aikaa täytäntöönpanon loppuunsaattamiselle, tapauksen mukaan enemmän tai vähemmän, ennen kuin se antaa perustellun lausunnon 228 artiklan nojalla, sillä uhalla että yhteisöjen tuomioistuin hylkää sen myöhemmin nostaman kanteen²². Jos jäsenvaltiolle on kuitenkin myönnetty kohtuullinen määräaika ja sen päätyttyä osoittautuu, että tuomiota ei edelleenkään ole pantu täytäntöön, jäsenvaltion on katsottava laiminlyöneen jo ensimmäisen tuomion antamisesta lukien velvollisuutensa aloittaa tuomion täytäntöönpano välittömästi ja saattaa se loppuun niin pian kuin mahdollista.

23. Kiinteämääräisen hyvityksen määrittämiseen tarvittava *päiväkohtainen määrä* lasketaan pitkälti samalla tavoin kuin uhkasakon määrittämiseksi tarvittava päiväkohtainen määrä, eli seuraavasti:

- kertomalla yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu rikkomistapauksen vakavuuteen perustuvalla kertoimella;
- kertomalla saatu tulo maakohtaisella kiinteällä kertoimella (kerroin n), jossa otetaan huomioon rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion maksukyky ja äänimäärä neuvostossa.

- 23.1. Komissio soveltaa kiinteämääräisen hyvityksen laskemisessa samaa rikkomisen vakavuutta osoittavaa kerrointa ja kerrointa n kuin uhkasakon laskemisessa.

- 23.2. Sen sijaan kiinteä perusmaksu on kiinteämääräisen hyvityksen yhteydessä *pienempi* kuin uhkasakkoa määritettäessä. Tuntuu kohtuulliselta, että uhkasakon laskentaan käytettäisiin suurempaa päiväkohtaista määrää kuin kiinteämääräisen hyvityksen laskentaan, koska rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion toiminta muuttuu 228 artiklan nojalla annetun tuomion seurauksena tuomittavammaksi siinä mielessä,

²⁰ Ks. asiassa C-304/02, *komissio v. Ranska*, annetun tuomion 81, 102 ja 108 kohta.

²¹ Ks. asiassa C-387/97, *komissio v. Kreikka*, annetun tuomion 82 kohta, jossa siteerataan aiempaa oikeuskäytäntöä.

²² Ks. asiassa C-278/01, *komissio v. Espanja*, annetun tuomion 27–31 kohta.

että se jatkaa rikkomista vaikka yhteisöjen tuomioistuin on antanut asiasta jo kaksi tuomiota.

Kiinteämääräisen hyvityksen laskentaan käytettävän perusmaksun määräksi vahvistetaan 200 euroa²³ päivässä, mikä on kolmasosa uhkasakon laskentaan käytettävästä perusmaksusta.

- 23.3. Toisin kuin uhkasakkoa laskettaessa, tässä tapauksessa ei sovelleta rikkomisen kestoon perustuvaa kerrointa, koska rikkomisen kesto on jo otettu huomioon kertomalla päiväkohtainen määrä rikkomisen kestoja vastaavalla päivien lukumäärällä.
24. Edellä esitetyn perusteella kiinteämääräisen hyvityksen laskentatapa voidaan esittää seuraavana yhtälönä:

$$K_h = K_{hpm} \times V_k \times n \times p_v$$

jossa

K_h = Kiinteämääräinen hyvitys, K_{hpm} = kiinteämääräisen hyvityksen perusmaksu, V_k = rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin, n = rikkomiseen syyllistyneen jäsenvaltion maksukyvyyn huomioon ottava kerroin, p_v = rikkomisen kesto päivinä.

V. SIIRTYMÄAIKAA KOSKEVA SÄÄNTÖ

25. Komissio soveltaa tässä tiedonannossa esitettyjä sääntöjä ja perusteita kaikkiin 1 päivästä tammikuuta 2006 lukien tekemiinsä päätöksiin, joissa se päättää saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan nojalla.
26. Siirtymäaikana komissio kuitenkin nykyisen käytännön mukaisesti peruuttaa yhteisöjen tuomioistuimessa 228 artiklan nojalla nostamansa kanteen niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot lopettavat rikkomisen vuoden 2006 aikana. Näin jäsenvaltioilla on riittävästi aikaa mukautua komission uuteen toimintatapaan.

²³ Komissio tekee kiinteämääräisen perusmaksun määrään inflaatiokorjauksen kolmen vuoden välein.