

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN**Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228****I. Indledning**

1. Muligheden for at idømme en medlemsstat økonomiske sanktioner for ikke at have opfyldt en dom for traktatbrud blev indført ved Maastricht-traktaten, der i denne forbindelse ændrede den tidligere artikel 171, nu EF-traktatens artikel 228, og Euratom-traktatens artikel 143¹.
2. I 1996 offentliggjorde Kommissionen en første meddelelse om gennemførelsen af denne bestemmelse². I 1997 offentliggjorde den anden meddelelse, som især vedrørte metoden til beregning af tvangsbøder³. I 2001 traf den en intern afgørelse om fastlæggelse af varighedskoefficienten til beregning af tvangsbøder⁴. De Europæiske Fællesskabers Domstol har i mellemtiden afsagt tre domme i henhold til artikel 228⁵. De kriterier, der er fastlagt i meddelelserne af 1996 og 1997, er blevet stadfæstet af Domstolen⁶.
3. Nærværende meddelelse erstatter meddelelserne af 1996 og 1997. Den bygger i vid udstrækning på disse meddelelseres indhold, samtidig med at den tager hensyn til den retspraksis, der er opstået i mellemtiden, især når det gælder idømmelse af et fast beløb og proportionalitetsprincippet. Desuden ajourfører den metoden til beregning af sanktionerne og tilpasser den til EU's udvidelse.
4. Den endelige afgørelse om idømmelse af de sanktioner, der er omhandlet i artikel 228, påhviler Domstolen, der på dette område har fuld prøvelsesret. Som traktaternes vogter spiller Kommissionen dog forinden en afgørende rolle, da det påhviler den at indlede proceduren efter artikel 228 og eventuelt indbringe sagen for Domstolen med et forslag om idømmelse af et fast beløb og/eller en tvangsbøde på et bestemt beløb.

¹ Henvisningerne i denne meddelelse til EF-traktatens artikel 228 skal også anses for at omfatte Euratom-traktatens artikel 143, idet de to artikler har samme ordlyd.

² EFT C 242 af 21.8.1996, s. 6.

³ EFT C 63 af 28.2.1997, s. 2.

⁴ Jf. dok. PV (2001)1517 af 2.4.2001, s. 2. Se punkt 17 i denne meddelelse.

⁵ Dom af 4.7.2000 i sag C-387/97, *Kommissionen mod Grækenland*, Sml. 2000 I, s. 5047, dom af 23.11.2003 i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, Sml. 2003 I, s. 14 141, og dom af 12.7.2005 i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig* (endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser).

⁶ Jf. bl.a. dom i sag C-387/97, *Kommissionen mod Grækenland*, præmis 84-92.

Af hensyn til gennemsigtigheden meddeler Kommissionen i det følgende de kriterier, den vil anvende, når den over for Domstolen skal angive, hvor store økonomiske sanktioner den under omstændighederne finder passende. Kommissionen skal bemærke, at såvel valget af disse kriterier som deres anvendelse vil blive bestemt af behovet for at sikre en effektiv anvendelse af fællesskabsretten.

5. Anvendelsen af nedenstående generelle regler og kriterier fra sag til sag og udviklingen i Domstolens retspraksis på dette område vil gøre det muligt for Kommissionen at udvikle sin politik yderligere på grundlag af denne meddelelse. Da de økonomiske sanktioner altid skal tilpasses efter omstændighederne i det enkelte konkrete tilfælde, vil Kommissionen ved udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser forbeholde sig mulighed for at fravige disse generelle regler og kriterier med angivelse af en detaljeret begrundelse derfor, når det er berettiget i konkrete sager, bl.a. når det drejer sig om idømmelse af et fast beløb.

II. Generelle principper

6. Fastlæggelsen af sanktionen skal baseres på dens formål, nemlig at sikre en effektiv anvendelse af fællesskabsretten. Kommissionen mener, at sanktionen skal fastlægges på basis af følgende tre grundlæggende kriterier:

- *overtrædelsens karakter*
- *overtrædelsens varighed*
- *behovet for at sikre, at sanktionen i sig selv får en præventiv virkning for at undgå gentagelser.*

7. De sanktioner, som Kommissionen foreslår Domstolen, skal kunne forudses af medlemsstaterne og beregnes efter en metode, der både er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og princippet om ligebehandling af medlemsstaterne. Det er også vigtigt at have en klar og ensartet metode, da Kommissionen skal give Domstolen en begrundelse for det foreslåede beløb.

8. Af hensyn til sanktionens effektivitet er det vigtigt at fastsætte *beløb af en passende størrelse* for at sikre dens *præventive virkning*. Idømmelse af rent symbolske sanktioner ville berøve dette retsmiddel, der supplerer overtrædelsesproceduren, enhver faktisk virkning og modarbejde denne procedures endelige mål, nemlig at sikre at fællesskabsretten anvendes fuldt ud.

9. Ud fra et budgetmæssigt synspunkt indgår tvangsbøden og det faste beløb som "andre indtægter" for Fællesskabet som omhandlet i EF-traktatens artikel 269 og i Rådets afgørelse 2000/597/EF af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter⁷.

⁷ EFT L 253 af 7.10.2000, s. 42.

A. DET FASTE BELØB

10. Kommissionen gav i sin meddelelse af 1996 udtryk for, at tvangsbøder er den mest velegnede form for sanktion, »da det grundlæggende formål med overtrædelsesproceduren er så hurtigt som muligt at få den pågældende medlemsstat til at efterkomme domstolsafgørelsen«.

Kommissionen tilføjede, at dette ikke betød, at den fralagde sig »muligheden for at anmode om idømmelse af et fast beløb«. Siden har det dog været dens faste praksis, når den har indbragt sager for Domstolen efter artikel 228, at anmode Domstolen om at idømme tvangsbøder, hvilket Domstolen har gjort og dermed bekræftet, at tvangsbøder er en velegnet sanktion.

- 10.1 Erfaringerne viser dog, at det hyppigt forekommer, at medlemsstaterne først opfylder dommen på et sent stadium eller endog ved afslutningen af proceduren efter artikel 228.

Under disse omstændigheder mener Kommissionen, at den må tage spørgsmålet om sanktionerne efter artikel 228 op til revision. Da det er Kommissionens praksis kun at foreslå Domstolen at idømme tvangsbøder for manglende opfyldelse efter den dom, der afsiges i henhold til artikel 228, betyder det, at en for sen opfyldelse inden denne dom ikke medfører nogen sanktioner og derfor ikke forebygges effektivt.

Hvis der kun kræves tvangsbøder og ikke betaling af et fast beløb, kan det indebære en accept af, at en medlemsstat, efter at Domstolen har fastslået, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser, lader denne situation bestå. Kommissionen er dog af den opfattelse, at det i sig selv er en alvorlig overtrædelse af legalitetsprincippet og retssikkerheden i et fællesskab baseret på retsregler, at der går lang tid, inden Domstolens domme opfyldes.

- 10.2 Med Domstolens dom i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*, blev det bekræftet, at de to typer økonomiske sanktioner (tvangsbøder og faste beløb) kunne kumuleres i forbindelse med samme overtrædelse, og der blev for første gang anvendt en sådan kumulering.

- 10.3 På baggrund af ovenstående vil Kommissionen for fremtiden, når den indbringer sager for Domstolen efter artikel 228, anmode om

- en tvangsbøde for hver dag overtrædelsen fortsætter, efter at der er afsagt dom i henhold til artikel 228, og
- betaling af et fast beløb for den fortsatte overtrædelse mellem den første dom om traktatbrud og dommen i henhold til artikel 228.

- 10.4 Ligebehandlingen af medlemsstaterne sikres bedst ved, at der foreslås et fast beløb og en tvangsbøde på grundlag af en forud fastsat og objektiv metode til beregning af de foreslåede sanktioner. Denne systematiske og objektive fremgangsmåde har siden 1996 kendetegnet Kommissionens og Domstolens praksis, når det gælder forslag om og fastsættelse af tvangsbøder efter artikel 228, og den har vist sig effektiv og retfærdig. Det faste beløb må logisk set anvendes på tilsvarende måde.

- 10.5 Kommissionen udelukker dog ikke, at den i ganske særlige tilfælde udelukkende vil foreslå betaling af et fast beløb⁸.
11. Den logiske konsekvens af denne nye fremgangsmåde vedrørende det faste beløb er, at Kommissionen ikke længere vil hæve sagen, blot fordi en medlemsstat har bragt overtrædelsen til ophør, efter at sagen er indbragt for Domstolen, men inden der er afsagt dom efter artikel 228. Da Domstolen ikke kan træffe en afgørelse om tvangsbøder, fordi en sådan er blevet grundløs, kan den i stedet idømme et fast beløb for overtrædelsens varighed indtil det tidspunkt, hvor overtrædelsen bringes til ophør, da dette aspekt af tvisten ikke er blevet grundløst. Kommissionen vil desuden påse, at Domstolen underrettes omgående, hvis en medlemsstat bringer en overtrædelse til ophør, uanset på hvilket trin i proceduren det sker; den vil gøre det samme, når en medlemsstat bringer en overtrædelse til ophør som følge af en dom i henhold til artikel 228, og forpligtelsen til at betale tvangsbøder dermed ophører.
12. Kommissionen forventer, at denne ændring af sanktionssystemet medfører, at medlemsstaterne hurtigere bringer deres overtrædelser til ophør, og at der dermed skal indbringes færre sager for Domstolen i henhold til artikel 228.

B. PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

13. I nyere retspraksis er der draget særlige konsekvenser af proportionalitetsprincippet. I sag C-387/97, *Kommissionen mod Grækenland*, og C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, har Domstolen fastslået, at en tvangsbøde skal være afpasset efter omstændighederne og være proportional med det fastslåede traktatbrud og den pågældende medlemsstats betalingsevne⁹. Kommissionen undersøger omhyggeligt i hvert enkelt tilfælde, hvordan der bedst kan tages hensyn til disse principper, når den udarbejder det sanktionssystem, der skal foreslås Domstolen. Sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, viser især, at sanktionssystemet på forhånd skal tage rimeligt hensyn til, at omstændighederne kan ændre sig.

På denne baggrund kan der drages fire konsekvenser af proportionalitetsprincippet og nærmere bestemt af det princip, at sanktionerne skal være afpasset efter omstændighederne:

- 13.1 For det første vil Kommissionen i sager, der omfatter flere klagepunkter, og hvor den finder, at der er et let tilgængeligt, klart og objektivt grundlag for at foretage en særskilt vurdering af disse klagepunkter uden at skade formålet med proceduren efter artikel 228, foreslå særskilte sanktioner for hvert enkelt klagepunkt, uden at det som helhed medfører en forøgelse af sanktionerne i forhold til tidligere praksis. Denne metode medfører snarere en nedgang i de samlede sanktioner, efterhånden som medlemsstaten opfylder dele af dommen, dvs. klagepunkt for klagepunkt.
- 13.2 For det andet kan der forekomme overtrædelsessituationer, hvor det, som Domstolen bemærkede i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, der vedrørte de

⁸ En sådan fremgangsmåde kunne vise sig at være hensigtsmæssig f.eks. i tilfælde af gentagne fuldbyrdede overtrædelser, eller når der er sikkerhed for, at en medlemsstat allerede har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dommen, men at der nødvendigvis fortsat må gå en vis periode, inden det ønskede resultat er opnået.

⁹ Jf. dom i sag C-387/97, *Kommissionen mod Grækenland*, præmis 90 og dom i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, præmis 41.

kvalitetsnormer for badevand, som er fastsat i direktiv 76/160/EØF, "er særligt vanskeligt for medlemsstaterne at nå frem til en fuldstændig gennemførelse af direktivet", og hvor det kan "forekomme, at det lykkes for den sagsøgte medlemsstat i væsentlig omfang at forøge graden af direktivets gennemførelse, uden at der på kort sigt er tale om en fuldstændig gennemførelse". "Under disse omstændigheder er en sanktion, der ikke tager hensyn til den fremgang, der måtte have været i medlemsstatens opfyldelse af sine forpligtelser, hverken afpasset efter omstændighederne eller proportional med det fastslåede traktatbrud"¹⁰.

I visse overtrædelsessituationer, der svarer til den manglende gennemførelse af direktiv 76/160/EØF (som er karakteriseret ved en rent "resultatorienteret" forpligtelse), hvor der findes en let anvendelig formel for den matematiske tilpasning af sanktioner efter de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelse af forpligtelserne, vil Kommissionen derfor foreslå Domstolen en sådan formel. Desuden vil den i hvert enkelt tilfælde undersøge, om og i bekræftende fald i hvilken udstrækning det kan være berettiget at foreslå en tilsvarende let anvendelig tilpasningsmekanisme i andre overtrædelsessituationer.

- 13.3 For det tredje viser sagerne C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*, og C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*, at det kan blive nødvendigt at tilpasse referenceperioden for vurderingen af den vedvarende overtrædelse efter den anden dom og for fastlæggelse af, hvornår tvangsbøden skal betales, efter de særlige omstændigheder¹¹. Når gennemførelsesgraden kun kan vurderes med regelmæssige mellemrum, bør man undgå den situation, at tvangsbøderne fortsat kumuleres i perioder, hvor overtrædelsen i praksis er bragt til ophør, men hvor dette endnu ikke er blevet konstateret. Selv om Kommissionen normalt fortsat vil foreslå daglige tvangsbøder, vil den dog i de angivne tilfælde foreslå anvendelse af en anden referenceperiode, f.eks. på seks måneder eller et år. Hvilken referenceperiode der er rimelig, vil afhænge af den metode til kontrol med opfyldelsen af dommen, der er fastsat i den pågældende lovgivning.
- 13.4 For det fjerde kan det også under særlige omstændigheder være berettiget at suspendere en tvangsbøde. I visse tilfælde, hvor der er tale om ukorrekt anvendelse, må det f.eks. forudses, at medlemsstaten på et givet tidspunkt meddeler, at den har truffet alle de nødvendige foranstaltninger. Der skal så gå et vist stykke tid, for at det ved et samarbejde mellem medlemsstaten og Kommissionen kan efterprøves, om disse foranstaltninger er effektive¹². I ganske særlige tilfælde kan en medlemsstat desuden allerede have truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dommen, mens der fortsat vil gå en vis tid, inden det ønskede resultat er opnået. I sådanne tilfælde kunne det være nyttigt, at Domstolen i sin dom i henhold til artikel 228 fastlægger betingelserne for at suspendere tvangsbøden, herunder Kommissionens mulighed for at efterprøve, om betingelserne for at påbegynde og

¹⁰ Jf. præmis 47-52 i dommen i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*.

¹¹ Jf. præmis 43-46 i dommen i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien* og præmis 111-112 i dommen i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*.

¹² F.eks. kan en medlemsstat, der er dømt for at have ødelagt et vigtigt naturområde som følge af dræning, gennemføre infrastrukturarbejde med henblik på at genskabe de hydrologiske betingelser, der er nødvendige for miljøet. Der kan være behov for en tilsynsperiode, for at det kan fastslås, om det med dette arbejde er lykkedes at afhjælpe skaderne.

afslutte indstillingen er opfyldt. Kommissionen kan i givet fald fremsætte forslag til Domstolen derom.

III. Fastlæggelse af tvangsbøden

14. Den tvangsbøde, som medlemsstaten skal betale, er en sanktion, der idømmes for manglende opfyldelse af Domstolens dom, og som principielt beregnes for hver dag, overtrædelsen fortsætter - eller for en anden referenceperiode i særlige tilfælde (jf. punkt 13.3. ovenfor); tvangsbøden pålægges fra den dag, hvor Domstolens anden dom forkyndes for den pågældende medlemsstat, og indtil denne bringer overtrædelsen til ophør.

Den daglige tvangsbøde beregnes således:

- multiplikation af en ensartet grundsats med en koefficient, der afspejler overtrædelsens karakter og en koefficient, der afspejler dens varighed
- multiplikation af dette resultat med en fast sats for hvert land (n-faktoren), der både tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne og det antal stemmer, den har i Rådet.

A. FASTSÆTTELSE AF EN ENSARTET GRUNDSATS

15. Den ensartede grundsats defineres som det faste grundbeløb, som multiplikationskoefficienterne anvendes på. Den er sanktionsmidlet over for den tilsidesættelse af legalitetsprincippet og den manglende opfyldelse af Domstolens domme, der ligger til grund for alle sager efter artikel 228. Den fastsættes således, at:

- Kommissionen bevarer en bred skønsmargen med hensyn til anvendelsen af multiplikationskoefficienten for overtrædelsens karakter
- beløbet er rimeligt, så det kan udredes af alle medlemsstater
- beløbet, multipliceret med koefficienten for overtrædelsens karakter, er så højt, at det lægger tilstrækkeligt pres på den pågældende medlemsstat, uanset hvilken medlemsstat det drejer sig om.

Den fastsættes til **600 EUR** pr. dag¹³.

¹³ Den grundsats på 500 EUR, der blev offentliggjort i 1997, er blevet indeksreguleret med BNP-deflatoren og afrundet. Kommissionen tilpasser hvert tredje år denne grundsats efter inflationen.

B. ANVENDELSE AF KOEFFICIENTEN FOR OVERTRÆDELSENS KARAKTER

16. En overtrædelse, der består i, at en dom ikke er blevet opfyldt, er altid af alvorlig karakter. Ved fastsættelsen af sanktionens størrelse vil Kommissionen dog også tage hensyn til to parametre, der er tæt knyttet til den overtrædelse, som har givet anledning til den dom, der ikke er blevet opfyldt, nemlig *betydningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der er overtrådt, og overtrædelsens følger for interesser af generel og individuel art.*
- 16.1 For at vurdere *betydningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der er overtrådt*, tager Kommissionen mere hensyn til disses art og omfang end deres plads i retsreglernes rangfølge. F.eks. skal en overtrædelse af det princip, at der ikke må udøves forskelsbehandling, altid anses for meget alvorlig, uanset om overtrædelsen skyldes tilsidesættelsen af det princip, der er fastsat i selve traktaten, eller af samme princip fastsat i en forordning eller et direktiv. Generelt må overtrædelser af de grundlæggende rettigheder og de fire grundlæggende frihedsrettigheder, der er fastsat i traktaten, betragtes som alvorlige, og sanktionen i dette tilfælde må derfor tilpasses efter denne alvorlige karakter.
- 16.2 Desuden skal det i givet fald tages i betragtning, at Domstolens dom, som medlemsstaten ikke har opfyldt, indgår i en fast retspraksis (f.eks. når dommen om traktatbrud ligger i forlængelse af en tilsvarende præjudiciel afgørelse). Det kan være et afgørende element, om den regel, der er overtrådt, er klar (eller tvetydig eller uklar)¹⁴.
- 16.3 Endelig bør der i givet fald tages hensyn til, at medlemsstaten med henblik på at opfylde dommen har gennemført foranstaltninger, som den mener, er tilstrækkelige, men som Kommissionen anser for utilstrækkelige, hvilket skaber en helt anden situation, end hvis en medlemsstat helt undlader at træffe nogen form for foranstaltninger. I sidstnævnte tilfælde kan der næppe være tvivl om, at medlemsstaten har overtrådt artikel 228, stk. 1. På samme måde betragtes en undladelse af at samarbejde loyalt med Kommissionen under proceduren efter artikel 228, stk. 2, første afsnit, som en skærpene omstændighed¹⁵. Derimod bør det i givet fald betragtes som en formildende omstændighed, at den dom, der skal opfyldes, rejser reelle fortolkningsspørgsmål, eller at det indebærer særlige, betydelige vanskeligheder at opfylde den på kort tid.

¹⁴ En medlemsstat, der overtræder en klar regel eller Domstolens faste retspraksis, begår en alvorligere overtrædelse end den medlemsstat, der anvender en upræcis og kompliceret fællesskabsregel, hvis fortolkning og gyldighed aldrig har været prøvet ved Domstolen. I denne forbindelse henvises til Domstolens retspraksis vedrørende medlemsstaternes ansvar for overtrædelse af fællesskabsretten, især Domstolens dom af 26.3. 1996 i sag C-392/93, »*British Telecommunications*«, Sml. 1996 I, s. 1631.

¹⁵ Jf. punkt 92 i generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*.

16.4 *Overtrædelsens følger for interesser af generel og individuel art* skal bedømmes fra sag til sag, idet der f.eks. tages hensyn til følgende:

- tab af egne indtægter for Fællesskabet
- overtrædelsens indvirkning på Fællesskabets funktion
- alvorlig eller uoprettelig skade på folkesundheden eller miljøet
- økonomisk eller anden skade, som privatpersoner og økonomiske aktører har lidt, herunder også immaterielle følger, f.eks. personlig udvikling
- de beløb, der er involveret i overtrædelsen
- medlemsstatens eventuelle økonomiske fordel ved ikke at opfylde Domstolens dom
- overtrædelsens relative betydning under hensyntagen til omsætningen eller værditilvæksten inden for den berørte økonomiske sektor i den pågældende medlemsstat
- spørgsmålet om, hvor stor en del af befolkningen der berøres af overtrædelsen (overtrædelsen kan eventuelt betragtes som mindre alvorlig, hvis den ikke berører hele den pågældende medlemsstat)
- Fællesskabets ansvar over for tredjelande
- Den omstændighed, at overtrædelsen er et isoleret tilfælde, eller at der er tale om en gentagelse (f.eks. gentagen forhaling af gennemførelsen af direktiver inden for en bestemt sektor).

16.5 Når Kommissionen ved beregningen af sanktionens størrelse tager hensyn til *interesser af individuel art*, er det ikke dens hensigt at søge erstatning på de skadelidtes vegne, da sådanne erstatningssager kan indbringes for de nationale domstole. Det Kommissionen vil sikre ved anvendelsen af dette parameter er, at der tages hensyn til *overtrædelsens følger for privatpersoner og økonomiske aktører*; det har jo f.eks. ikke de samme konsekvenser, hvis overtrædelsen blot er et enkeltstående tilfælde af ukorrekt anvendelse (hvis en medlemsstat ikke anerkender et eksamensbevis fra en anden medlemsstat), som hvis en medlemsstat undlader at gennemføre et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, da noget sådant ville skade en hel faggruppe.

16.6 Afhængigt af overtrædelsens karakter multipliceres grundsatsen med en koefficient, der spænder fra minimum 1 til maksimum 20.

C. ANVENDELSE AF KOEFFICIENTEN FOR OVERTRÆDELSENS VARIGHED

17. Ved beregningen af tvangsbøden tages der hensyn til, hvor længe overtrædelsen har varet, efter at Domstolens første dom blev afsagt og indtil det tidspunkt, hvor Kommissionen beslutter at indbringe sagen for Domstolen. Denne periode tages i betragtning i form af en multiplikationskoefficient, der anvendes på den ensartede grundsats.

Afhængigt af overtrædelsens varighed multipliceres grundsatsen med en koefficient, der spænder fra minimum 1 til maksimum 3, og som beregnes med 0,10 pr. måned fra afsigelsen af dommen i henhold til artikel 226¹⁶.

Domstolen har bekræftet, at overtrædelsens varighed skal tages i betragtning ved beregningen af tvangsbøden og det faste beløb under hensyn til, at disse to typer sanktioner har hver sin særlige funktion¹⁷.

D. HENSYNTAGEN TIL DEN PÅGÆLDENDE MEDLEMSSTATS BETALINGSEVNE

18. Tvangsbødens størrelse skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en præventiv virkning.

Spørgsmålet om sanktionens præventive virkning har to aspekter. Sanktionen bør være tilstrækkelig til, at:

- den pågældende medlemsstat beslutter at opfylde dommen og bringe overtrædelsen til ophør (den bør således overstige medlemsstatens fordele ved overtrædelsen)
- medlemsstaten ikke begår nye overtrædelser.

¹⁶ Jf. præmis 81, 102 og 108 i dommen i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*.

¹⁷ Jf. præmis 84 i dommen i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*.

- 18.1 Den præventive virkning tages i betragtning ved hjælp af en n-faktor, som svarer til et geometrisk gennemsnit, der baseres dels på den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP), dels på stemmewægten i Rådet¹⁸. Det ses, at n-faktoren sammenstillende den enkelte medlemsstats evne til at betale (repræsenteret ved dens BNP) med det antal stemmer, den råder over i Rådet. Denne fremgangsmåde giver en rimelig afstand fra 0,36 til 25,40 mellem de forskellige medlemsstater.

Denne n-faktor er lig med:

Medlemsstat	Speciel n-faktor
Belgien	5,81
Den Tjekkiske Republik	3,17
Danmark	3,70
Tyskland	25,40
Estland	0,58
Grækenland	4,38
Spanien	14,77
Frankrig	21,83
Irland	3,14
Italien	19,84
Cypern	0,70
Letland	0,64
Litauen	1,09
Luxembourg	1,00
Ungarn	3,01
Malta	0,36
Nederlandene	7,85
Østrig	4,84
Polen	7,22
Portugal	4,04
Slovenien	1,01
Slovakiet	1,45
Finland	3,24
Sverige	5,28
Det Forenede Kongerige	21,99

¹⁸ Dette gennemsnit beregnes således: n-faktoren er et geometrisk gennemsnit, der beregnes ved at tage kvadratroden af produktet af de faktorer, der er baseret på medlemsstaternes BNP og på stemmewægten i Rådet. Beregningen foretages ved hjælp af følgende formel:

$$\sqrt{\frac{{}_n\text{BNP}}{\text{Lux}\text{BNP}} \times \frac{{}_n\text{Stemmer}}{\text{Lux}\text{Stemmer}}}$$

hvor:

${}_n\text{BNP}$ = den pågældende medlemsstats BNP i mio. EUR

LuxBNP = Luxembourgs BNP

${}_n\text{Stemmer}$ = det antal stemmer, som den pågældende medlemsstat har i Rådet ifølge den stemmewægt, der er fastlagt i traktatens artikel 205

$\text{Lux}\text{Stemmer}$ = Luxembourgs stemmer

Valget af Luxembourg som beregningsgrundlag påvirker på ingen måde det relative niveau i koefficienterne for to givne medlemsstater.

- 18.2 For at beregne den daglige tvangsbøde, der skal pålægges en medlemsstat, skal det resultat, der opnås ved at anvende koefficienterne for overtrædelsens karakter og varighed på grundsatsen, multipliceres med n-faktoren (der er en konstant) for den pågældende medlemsstat. Kommissionen forbeholder sig dog ret til at tilpasse denne faktor, hvis der skulle forekomme større udsving i forhold til den reelle situation, eller hvis stemmewægten i Rådet ændres. Under alle omstændigheder vil den forholdsvis større vækst i BNP, der må forventes i de nye medlemsstater, betyde, at Kommissionen skal tilpasse n-faktoren om tre år.

Den således fastlagte beregningsmetode kan sammenfattes ved hjælp af følgende almindelige formel:

$$Dt = (Gst \times Kk \times Vk) \times n$$

hvor: Dt = daglig tvangsbøde, Gst = grundsats for tvangsbøde, Kk = karakterkoefficient, Vk = varighedskoefficient, n = faktor, der tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne.

IV. **Fastlæggelse af det faste beløb**

19. For at tage fuldt hensyn til det faste beløbs præventive formål og til proportionalitets- og ligebehandlingsprincippet vil Kommissionen foreslå Domstolen en metode, der
- dels består i fastlæggelse af et fast minimumsbeløb og
 - dels består i en beregningsmetode baseret på et dagligt beløb multipliceret med det antal dage, overtrædelsen varer, og som derfor i vid udstrækning svarer til beregningsmetoden for tvangsbøder; denne beregningsmetode anvendes, når resultatet overstiger det faste minimumsbeløb.
20. Når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen efter EF-traktatens artikel 228, foreslår den *mindst* et fast beløb, der fastsættes for hver medlemsstat ved hjælp af ovennævnte n-faktor, uafhængigt af resultatet af den beregning, der er omhandlet i punkt 21-24 nedenfor.

Dette faste minimumsbeløb afspejler det princip, at der i alle tilfælde, hvor en medlemsstat vedvarende undlader at opfylde Domstolens dom, uafhængigt af enhver form for skærpene omstændigheder, er tale om en overtrædelse af legalitetsprincippet i et fællesskab baseret på retsregler, som kræver en reel sanktion. Med det faste minimumsbeløb undgås endvidere forslag om rent symbolske beløb, der ikke vil have nogen form for præventiv virkning og risikerer at underminere i stedet for at styrke den autoritet, som Domstolens domme har.

Det faste minimumsbeløb fastsættes til:

	(n-faktor)	(fast minimumsbeløb ¹⁹)
Belgien	5,81	2 905 000
Den Tjekkiske Republik	3,17	1 585 000
Danmark	3,70	1 850 000
Tyskland	25,40	12 700 000
Estland	0,58	290 000
Grækenland	4,38	2 190 000
Spanien	14,77	7 385 000
Frankrig	21,83	10 915 000
Irland	3,14	1 570 000
Italien	19,84	9 920 000
Cypern	0,70	350 000
Letland	0,64	320 000
Litauen	1,09	545 000
Luxembourg	1,00	500 000
Ungarn	3,01	1 505 000
Malta	0,36	180 000
Nederlandene	7,85	3 925 000
Østrig	4,84	2 420 000
Polen	7,22	3 610 000
Portugal	4,04	2 020 000
Slovenien	1,01	505 000
Slovakiet	1,45	725 000
Finland	3,24	1 620 000
Sverige	5,28	2 640 000
Det Forenede Kongerige	21,99	10 995 000

¹⁹ Kommissionen tilpasser hvert tredje år dette faste minimumsbeløb efter inflationen.

21. Med forbehold af at det faste minimumsbeløb er overskredet, vil Kommissionen desuden foreslå Domstolen at fastsætte det faste beløb ved at multiplicere et *dagligt beløb* med det *antal dage, overtrædelsen varer* fra den dag, dommen i henhold til artikel 226 afsiges, og til den dag, hvor overtrædelsen bringes til ophør, eller, hvis overtrædelsen ikke bringes til ophør, den dag, hvor dommen i henhold til artikel 228 afsiges.

Denne beregningsmetode forekommer ikke uforenelig med begrebet fast beløb, forudsat at det på det tidspunkt, hvor denne sanktion idømmes, dvs. på det tidspunkt, hvor dommen afsiges, er muligt at foretage denne beregning, og at Domstolen kan træffe afgørelse om et fast beløb.

22. Den dag, hvor den første dom afsiges, bør fastlægges som det tidspunkt, hvor retsvirkningerne begynder (*dies a quo*). Det fremgår nemlig af dommen i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*, at overtrædelsens varighed, der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af sanktionerne, er den periode, der er forløbet siden den første dom²⁰. Ifølge retspraksis skal opfyldelsen af en dom for traktatbrud "iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt"²¹. Kommissionen skal ganske vist give medlemsstaten en tilstrækkelig periode, hvis længde afhænger af den enkelte sag, til at opfylde dommen, inden den afgiver en begrundet udtalelse i henhold til EF-traktatens artikel 228, da den ellers kan risikere, at Domstolen afviser yderligere sagsanlæg²², men hvis medlemsstaten har fået en sådan rimelig frist, og det viser sig, at den efter fristens udløb alligevel ikke har opfyldt dommen, anses den for allerede fra den første dom at have misligholdt sin forpligtelse til at iværksætte opfyldelsen med øjeblikkelig virkning og gennemføre den hurtigst muligt.
23. Beregningsmetoden for det *daglige beløb* i forbindelse med fastlæggelsen af det faste beløb svarer i vid udstrækning til beregningsmetoden for det daglige beløb i forbindelse med tvangsbøder, nemlig:
- multiplikation af en ensartet grundsats med en koefficient, der afspejler overtrædelsens karakter
 - multiplikation af dette resultat med en fast sats for hvert land (n-faktoren), der både tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingssevne og det antal stemmer, den har i Rådet.
- 23.1 Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen samme koefficient for overtrædelsens karakter og den samme n-faktor som i forbindelse med tvangsbøder.

²⁰ Jf. præmis 81, 102 og 108 i dommen i sag C-304/02, *Kommissionen mod Frankrig*.

²¹ Jf. præmis 82 i dommen i sag C-387/97, *Kommissionen mod Grækenland*, der henviser til tidligere retspraksis.

²² Jf. præmis 27-31 i dommen i sag C-278/01, *Kommissionen mod Spanien*.

- 23.2 Til gengæld går den ved det faste beløb ud fra en *lavere* grundsats end den, der anvendes ved tvangsbøder. Det forekommer nemlig rimeligt, at den daglige tvangsbøde er højere end det faste beløb, da den pågældende medlemsstats adfærd må anses for mere kritisabel på det tidspunkt, hvor der afsiges dom i henhold til artikel 228, fordi dens overtrædelse fortsætter på trods af, at Domstolen har afsagt to domme for den.

Grundsatsen for det faste beløb fastsættes til 200 EUR²³ pr. dag, hvilket svarer til en tredjedel af grundsatsen i forbindelse med tvangsbøder.

- 23.3 Til forskel fra beregningen af tvangsbøden anvendes der ikke nogen varighedskoefficient, fordi der allerede er taget hensyn til overtrædelsens varighed ved at multiplicere et dagligt beløb med det antal dage, hvor overtrædelsen finder sted.
24. På baggrund af ovenstående kan den således fastlagte beregningsmetode for det faste beløb sammenfattes ved hjælp af følgende almindelige formel:

$$Fb = Gsfb \times Kk \times n \times dg$$

hvor:

Fb = fast beløb, Gsfb = grundsats for fast beløb, Kk = karakterkoefficient, n = faktor, der tager hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne, dg = antallet af dage i overtrædelsesperioden.

V. Overgangsordning

25. Kommissionen vil anvende de regler og kriterier, der er omhandlet i denne meddelelse, på alle de beslutninger om at indbringe sager for Domstolen i henhold til EF-traktatens artikel 228, som den træffer fra den 1. januar 2006.
26. Som overgangsforanstaltning vil Kommissionen dog i de tilfælde, hvor medlemsstaterne bringer deres overtrædelser til ophør i 2006, i overensstemmelse med sin nuværende praksis hæve den sag, den har indbragt for Domstolen efter EF-traktatens artikel 228. Herved får medlemsstaterne mulighed for i tide at tilpasse deres fremtidige adfærd efter Kommissionens nye politik.

²³ Kommissionen tilpasser hvert tredje år denne grundsats efter inflationen.