Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY MICHAEL COLLINS
föredraget den 8 december 2022 [1]

Mål C-692/20

Europeiska kommissionen
mot

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland

”Fördragsbrott – Direktiv 95/60/EG – Märkning för beskattningsändamål av dieselbrännolja – Underlåtenhet att följa en dom – Artikel 260.1 FEUF – Föreläggande om betalning av ett standardbelopp – Artikel 260.2 FEUF – Överträdelsens allvar – Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Protokoll om Irland/Nordirland – Fortsatt fördragsbrott efter utgången av övergångsperioden avseende Nordirland – Konsekvenser för beräkningen av det standardbelopp som ska betalas”

I. Inledning

1. Domstolen angav i sin dom av den 17 oktober 2018 i målet kommissionen/Förenade kungariket (C-503/17, ej publicerad, EU:C:2018:831) (nedan kallad domen C-503/17) [2] att Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, genom att tillåta att märkt bränsle används [3] för att tanka privata nöjesfartyg, även när sådant bränsle inte var föremål för något undantag från eller nedsättning av punktskatt, hade åsidosatt sina skyldigheter enligt rådets direktiv 95/60/EG av den 27 november 1995 om märkning för beskattningsändamål av dieselbrännolja och fotogen. [4]

2. Den 21 december 2020 väckte Europeiska kommissionen enligt artikel 260 FEUF förevarande talan mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och yrkade att domstolen skulle fastställa att denna medlemsstat hade underlåtit att följa domen C-503/17 och påföra den en ekonomisk sanktion.

1 Originalspråk: engelska.

2 Punkt 46 i domen.

3 ”Märkt bränsle” är bränsle till vilket en skattemässig markör i form av ett färgämne har tillsatts under skattekontroll innan produkten släpps ut för konsumtion.

4 EGT L 291, 1995, s. 46. Direktiv 95/60 förespråkar fullbordandet av en fungerande inre marknad genom att underlätta identifieringen av dieselbrännolja som inte ska beskattas enligt den normala skattesatsen. En skattemässig markör ska tillämpas på sådan dieselbrännolja och fotogen (som inte är jetbränsle) som är undantagen från punktskatt eller på vilken punktskatt ska tas ut med en lägre skattesats än den som är tillämplig på mineraloljor som används som drivmedel. Detta märkta bränsle kallas ibland ”röd diesel” i Förenade kungariket och Irland.

3. Förevarande talan har åtminstone tre nya kännetecken. För det första är det den enda talan av detta slag som har väckts mot Förenade kungariket under dess medlemskap i Europeiska unionen. För det andra väcktes den under den övergångsperiod som föreskrivs i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallat utträdesavtalet).[5] För det tredje hade Förenade kungariket, vid utgången av denna övergångsperiod, endast en skyldighet att följa domen C-503/17 beträffande Nordirland.[6] När domstolen ska pröva denna talan, kommer den således att behöva fastställa huruvida det sistnämnda av dessa tre kännetecken a) ska anses som en förmildrande omständighet vid fastställandet av fördragsbrottets allvar och/eller b) medför att Nordirlands bruttonationalprodukt (BNP), snarare än Förenade kungarikets BNP, ska användas som underlag för beräkningen av det standardbelopp som ska betalas.

II. Det administrativa förfarandet

4. Genom skrivelse av den 22 oktober 2018, bad kommissionen Förenade kungariket att, inom en period på två månader, ange vilka åtgärder det avsåg att vidta för att följa domen C-503/17, som meddelats den 17 oktober 2018. Förenade kungariket svarade genom skrivelse av den 19 december 2018. Det angav de praktiska svårigheter som det stod inför när det gällde att följa domen.[7] Medlemsstaten angav vidare sin avsikt att förbjuda användning av märkt bränsle för att tanka privata nöjesfartyg genom att införa primärlagstiftning år 2019 och genom att lägga fram förslag om nödvändig sekundärlagstiftning till parlamentet år 2020.

5. Då kommissionen inte hade erhållit någon ytterligare information, riktade den en formell underrättelse till Förenade kungariket den 15 maj 2020, i vilken angavs att denna medlemsstat ännu inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa domen C-503/17. I denna underrättelse gavs en frist på fyra månader från mottagandet av denna för att inkomma med synpunkter, varvid angavs att kommissionen efter utgången av denna frist kunde komma att väcka talan vid domstolen enligt artikel 260.2 FEUF.

6. Under en telefonkonferens som hölls den 12 augusti 2020, förklarade Förenade kungariket för kommissionens avdelningar att även om samråd fortfarande pågick med de berörda parterna angående användning av märkt bränsle, hade den aktuella primärlagstiftningen antagits, och den nödvändiga sekundärlagstiftningen skulle komma att antas.

7. Förenade kungariket svarade på den formella underrättelsen den 11 september 2020. Det förklarande att på grund av det allmänna val som hade hållits i december 2019 hade ingen budgetlag antagits det året. Av svaren vid det ovannämnda samrådet framgick vidare ett antal praktiska utmaningar med att införa åtgärder för att följa domen C-503/17. Förenade kungariket angav att ett ytterligare offentligt samråd skulle avslutas den 1 oktober 2020, efter vilket det skulle beslutas när rätten att använda märkt bränsle för att tanka privata nöjesfartyg skulle upphöra.

5 EUT L 29, 2020, s. 7.

6 Se protokollet om Irland/Nordirland och punkterna 56 och 57 i detta förslag till avgörande.

7 Se punkt 13 i detta förslag till avgörande.

III. Förfarandet vid domstolen

8. Då kommissionen inte mottagit något ytterligare meddelande från Förenade kungariket, väckte den förevarande talan den 21 december 2020.[8] Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Förenade kungariket, genom att ha underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen C-503/17, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, jämförd med artiklarna 127 och 131 i utträdesavtalet,

– förplikta Förenade kungariket, enligt artikel 260.2 FUEF, jämförd med artiklarna 127 och 131 i utträdesavtalet, att till kommissionen betala ett standardbelopp på 35 873,20 euro multiplicerat med antalet dagar som förflutit mellan det datum då domen C-503/17 meddelades och antingen den dag på Förenade kungariket följer den domen eller det datum då domen i förevarande mål meddelas, beroende på vilket datum som infaller först, med ett lägsta standardbelopp på 8 901 000 euro, och

– förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

9. Förenade kungariket informerade därefter kommissionen om att sekundärlagstiftning som hade antagits den 28 juni 2021 genomförde bestämmelserna i Finance Act 2020[9] och förbjöd användning av märkt bränsle för att tanka privata nöjesfartyg i Nordirland med verkan från den 1 oktober 2021.[10] I skrivelse av den 11 februari 2022 till domstolen, angav kommissionen att den, av denna anledning, drog tillbaka det yrkande i ansökan som avsåg föreläggande av ett löpande vite per dag. Den vidhöll emellertid yrkandet om förpliktande för Förenade kungariket att betala ett standardbelopp för att ha underlåtit att följa domen mellan den 17 oktober 2018, det vill säga dagen då domen C-503/17 meddelades, och den 30 september 2021, dagen då Förenade kungariket hade följt domen.

10. Den 28 september 2022 hölls en förhandling, vid vilken kommissionen och Förenade kungariket yttrade sig och svarade på domstolens frågor.

IV. Rättslig bedömning

A. Gav kommissionen Förenade kungariket tillräckligt med tid för att följa domen C-503/17?

1. Parternas argument

11. Kommissionen begärde i sin formella underrättelse av den 14 maj 2020 synpunkter från Förenade kungariket inom fyra månader från mottagandet av denna underrättelse, det vill säga den 15 september 2020 (nedan kallat bedömningsdatumet). Kommissionens uppfattning är att förevarande talan är berättigad eftersom Förenade kungariket, genom att inte ha följt domen C-503/17 vid bedömningsdatumet, underlät att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF.

[8] Se artiklarna 86 och 89 i utträdesavtalet avseende domstolens behörighet i pågående mål och dess domars och besluts bindande verkan och verkställbarhet för och i Förenade kungariket.

[9] Se section 89 i schedule 11 i Finance Act 2020.

[10] Finance Act 2020, schedule 11 (Appointed Day) (Northern Ireland) regulations 2021. Se även Förenade kungarikets riktlinjer med titeln *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying*, excise notice 554, section 2.

Enligt kommissionen får en medlemsstat inte åberopa praktiska svårigheter för att berättiga en underlåtelse att följa en dom från domstolen. Under alla omständigheter berättigar de svårigheter som Förenade kungariket har beskrivit inte dess dröjsmål med att följa domen.

12. Förenade kungariket har gjort gällande att såväl kommissionens formella underrättelse som inledandet av förfarandet enligt artikel 260 FEUF ägde rum för tidigt. Av den rättspraxis enligt vilken en medlemsstat ska följa en dom från domstolen så snart som möjligt följer att kommissionen, när den bedömer huruvida en medlemsstat har haft tillräckligt med tid för att följa domen, vederbörligen ska beakta varje praktiskt hinder som kan föreligga för att detta resultat ska kunna uppnås.

13. Förenade kungariket har gjort gällande att kommissionen blandade ihop rättsliga eller politiska svårigheter med vissa påtagliga praktiska svårigheter som förelåg. Bland dessa angavs att Förenade kungarikets kustlinje är lång, att det finns ett stort antal hamnar av olika omfattning, att mindre hamnar som tillhandahåller omärkt bränsle till privata nöjesfartyg och märkt bränsle till kommersiella fartyg behöver förbli lönsamma, samt att det är svårt att uppnå planeringstillstånd för att installera andra bränsletankar i känsliga havsmiljöer. Frågor uppkom beträffande försämring av bränslet när det lagras under långa perioder på grund av att det säljs i små mängder. Otillgängligheten till märkt bränsle kan medföra att de som driver privata nöjesfartyg förvarar sådant bränsle ombord på deras fartyg eller köper märkt bränsle utan att betala rätt skatt.[11] Båtar som inte har två tankar för att underlätta separat lagring av bränsle för framdrivning och bränsle för matlagning och värme skulle få svårigheter liksom fartyg som används för näringsverksamhet under en del av året och för fritidsändamål under en annan del.

14. Kommissionen borde åtminstone ha förklarat varför den ansåg att dessa praktiska svårigheter inte berättigade att Förenade kungariket skulle få ytterligare tid på sig att följa domen C-503/17.

15. Förenade kungariket har även påpekat att under de sju månader som föregick bedömningsdatumet medförde covid-19-pandemin, som påverkade Förenade kungariket mer än de flesta andra länder i Europa, ytterligare utmaningar när det gällde att följa domen.

16. I dupliken har framhållits att även om en underlåtelse att vida lämpliga åtgärder före det bedömningsdatum som anges i den formella underrättelsen automatiskt innebär ett åsidosättande av artikel 260 FEUF, ger detta en alltför stor behörighet för kommissionen att fastställa det datum vid vilket domen måste ha följts. Vidare har kommissionen stundtals gett olika medlemsstater olika långa perioder för detta ändamål. I dupliken hänvisas till ett antal situationer där den frist som angetts i den formella underrättelsen var längre än den i förevarande fall och där en ytterligare omfattande period låtits förflyta mellan riktandet av den formella underrättelsen och inledandet av förfarandet enligt artikel 260 FEUF. Sådana skillnader i synsätt utgör, enligt Förenade kungariket, förbjudna överträdelser av likabehandlingsprincipen.

2. Bedömning

17. Artikel 260 FEUF anges inte någon tidsfrist inom vilken en dom från domstolen i vilken fastställs att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter ska ha följts. Enligt fast rättspraxis fordrar emellertid hänsynen till vikten av omedelbar och enhetlig tillämpning av unionsrätten att åtgärder för att följa domen vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt.[12] Det

[11] I punkt 38 i detta förslag till avgörande beskrivs de åtgärder som Förenade kungariket vidtog år 2008.

[12] Se, exempelvis, dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Grekland (C-328/16, EU:C:2018:98, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

förefaller okontroversiellt att medlemsstater ska ges den tid som rimligen behövs för att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom.[13] Parterna är överens om att den 15 september 2020 är det datum vid vilket det ska bedömas huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260 FEUF.[14] Det framgår att kommissionen gav Förenade kungariket fyra månader för att svara på den formella underrättelsen och 23 månader för att vidta åtgärder för att följa domen C-503/17. Förevarande talan väcktes den 21 december 2020, det vill säga tre månader efter bedömningsdatumet.

18. Av fast rättspraxis följer att fördragsbrottsförfaranden bygger på en objektiv bedömning att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten. En medlemsstat kan således inte åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta dessa skyldigheter.[15] Vidare finns det inte i domstolens praxis något stöd för den åtskillnad som Förenade kungariket försöker göra mellan rättsliga och politiska svårigheter, vilka det erkänner inte kan berättiga otillbörligt dröjsmål med att följa en dom från domstolen, respektive praktiska problem eller hinder, som det däremot anser kan göra detta.

19. Domstolen underkände en medlemsstats argument att en situation av *force majeure* och finansieringssvårigheter avseende ett byggprojekt utgjorde hinder för dess förmåga att följa domstolens dom avseende rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.[16] Domstolen underkände även argument om att underlåtelsen att följa domen kunde berättigas av utarbetandet och genomförandet av ett program för nedläggning av olagliga deponier.[17] När det gäller statligt stöd godtogs varken svårigheter med att identifiera mottagarna av ett olagligt stöd,[18] eller svårigheter vad gällde fastställandet av de belopp som skulle återbetalas[19] som legitima motiveringar för att inte följa en dom från domstolen. Domstolen godkände inte heller argumentet att våldsamma demonstrationer kunde berättiga ett dröjsmål med att följa en dom från domstolen enligt vilken en medlemsstat hade underlåtit att genomföra ett EU-direktiv.[20]

20. I linje med denna rättspraxis ska de svårigheter som Förenade kungariket har beskrivit likställas med en situation som förelåg i denna medlemsstats inhemska rättsordning och som inte berättigar en underlåtelse att uppfylla skyldigheter enligt unionsrätten.

21. Det råder inga tvivel om att Förenade kungariket hade för avsikt att följa domen genom att anta lagstiftning, vilket inte i sig utgör någon svårighet eller utmaning. De praktiska svårigheter som Förenade kungariket har hänfört till, och som den även åberopade i målet C-503/17, rör i realiteten främst de kostnader som förväntades uppkomma för bränsleleverantörer i hamnar vid anpassningen till en lagstiftning som på ett korrekt sätt skulle genomföra direktiv 95/60. Förenade kungariket har i detta sammanhang inte förklarat på vilket sätt dröjsmålet med att följa domen C-503/17 skulle minska dessa kostnader och inte bara skjuta upp dem.

13 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mischo i målet kommissionen/Spanien (C-278/01, EU:C:2003:342, punkterna 31 och 32) och dom av den 25 november 2003, kommissionen/Spanien (C-278/01, EU:C:2003:635, punkterna 30 och 31).

14 Se, exempelvis, dom av den 25 juni 2013, kommissionen/Tjeckien, (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 23 och där angiven rättspraxis), och dom av den 12 november 2019, kommissionen/Irland (Derrybrien Wind Farm) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

15 Se, exempelvis, dom av den 15 oktober 2015, kommissionen/Grekland (C-167/14, ej publicerad, EU:C:2015:684, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

16 Dom av den 22 juni 2016, kommissionen/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, punkterna 33 och 41 och där angiven rättspraxis).

17 Dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland (C-378/13, EU:C:2014:2405, punkterna 24 och 29 och där angiven rättspraxis).

18 Dom av den 17 november 2011, kommissionen/Italien (C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

19 Dom av den 7 juli 2009, kommissionen/Grekland (C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

20 Dom av den 9 december 2008, kommissionen/Frankrike (C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

22. Covid-19-pandemin är en annan praktisk svårighet som Förenade kungariket har åberopat i detta sammanhang. I skriftutväxlingen mellan Förenade kungariket och kommissionen från motsvarande period nämns inte covid-19-pandemin. Då inga detaljer har angetts beträffande hur covid-19-pandemin orsakade Förenade kungarikets dröjsmål med att följa domen C-503/17, är det svårt att godta denna som en legitim grund för detta dröjsmål.

23. I detta sammanhang är det också av viss relevans att frågan om Förenade kungarikets underlåtelse att genomföra direktiv 95/60 på ett eller annat sätt har varit föremål för diskussioner med kommissionen sedan utgången av undantaget från direktiv 95/60 år 2006.[21] Som kommissionen har påpekat följde vidare Irland domen kommissionen/Irland,[22] vilken rörde en liknande situation av underlåtelse att genomföra direktiv 95/60, genom att anta lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2020.

24. Jag anser således att de omständigheter som Förenade kungariket har åberopat inte, faktiskt eller rättsligt, styrker dess påstående att det inte kunde följa domen C-503/17 före bedömningsdatumet.

25. Förenade kungarikets argument att kommissionen underlät att i det administrativa skedet av detta förfarande förklara varför den ansåg att de omständigheter som Förenade kungariket åberopade inte var legitima grunder för att inte följa domen C-503/17 förefaller aningen oärligt. För det första beskrev Förenade kungarikets skrivelse av den 19 december 2018 olika hinder för att följa domen och angav dess avsikt att införa lagändringar under år 2019/2020. Den tidsplan som Förenade Kungariket föreslog visade således att dessa praktiska svårigheter förelåg och beaktade dessa. Då inget ytterligare meddelande följde, riktade kommissionen en formell underrättelse till Förenade kungariket i maj 2020, med en frist på fyra månader för att svara på denna. I Förenade kungarikets svar hänförs inte till några tvivel som det skulle ha haft beträffande inverkan av praktiska svårigheter på dess föreslagna tidsram för att följa domen. För det andra hade Förenade kungariket, såsom kommissionen har påpekat, påpekat samma praktiska svårigheter med att förklara sin underlåtelse att följa direktiv 95/60 i det förfarande som ledde till domen C-503/17.[23] Slutligen föreslår kommissionen, i förfaranden enligt artikel 260.2 FEUF, de löpande viten och/eller standardbelopp som den anser det lämpligt att den berörda medlemsstaten ska betala. Det är därefter upp till domstolen att ålägga medlemsstaten betalning. Båda parter ges omfattande möjligheter att framföra alla relevanta omständigheter inför domstolen. Förenade kungarikets påstående att kommissionen åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende är således ogrundat.

26. Jag är inte heller övertygad om att det finns något stöd för argumentet, som framfördes i dupliken, att kommissionen agerat rättsstridigt på grund av att det har funnits tillfällen då den har gett medlemsstater längre tidsfrister för att följa en dom från domstolen. Fördragsbrottsförfaranden lämpar sig inte i något större utsträckning för enhetliga tidsramar. Varje mål har sina specifika faktiska omständigheter, och många faktorer behöver beaktas innan det är möjligt att fastställa en tidsplan och en lämplig sanktionsåtgärd. Det ankommer således på kommissionen att avgöra om och när det är lämpligt att väcka fördragsbrottstalan mot en medlemsstat.[24] Utövandet av denna behörighet kan prövas av domstol i samband med en talan

[21] Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för skatter och tullunion, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I* – Huvudtexten, Publikationsbyrån, 2018, (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (nedan kallad utvärderingsstudien), s. 61.

[22] Dom av den 17 oktober 2018 (C-504/17, ej publicerad, EU:C:2018:832).

[23] Se punkt 39 i domen C-503/17.

[24] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2022, kommissionen/Förenade kungariket (Åtgärd för bekämpning av bedrägeri i form av undervärdering) (C-213/19, EU:C:2022:167, punkt 203 och där angiven rättspraxis).

enligt artikel 260 FEUF. Ett argument som består i att påtala ett antal mål där andra medlemsstater, i olika sammanhang, fått en längre tidsfrist för att följa domstolens dom kan emellertid inte godtas.

27. Förenade kungariket har inte bestritt att privata nöjesfartygsverksamheter i Förenade kungariket efter bedömningsdatumet kunde använda märkt bränsle för framdrivning av deras fartyg. Det hade därför inte följt domen C-503/17 vid detta datum och därmed inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF.

28. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska fastställa att det administrativa förfarandet i detta mål inte var olagligt i förhållande till någon av de frågor som Förenade kungariket tagit upp dess skriftliga och muntliga yttranden.

B. Betalningen av ett standardbelopp

1. Inledning

29. Kommissionen har föreslagit att domstolen ska förelägga Förenade kungariket att betala ett standardbelopp på 35 873,20 euro per dag, multiplicerat med antalet dagar mellan den dag då domen meddelades i målet C-503/17 (den 17 oktober 2018) och det datum då Förenade kungariket rättade sig efter denna (den 30 september 2021), det vill säga totalt 38 743 056 euro.

30. Kommissionen följde, vid fastställandet av det dagliga standardbeloppet, den metod som fastställts i dess meddelande från år 2005,[25] i ändrad version av åren 2019 och 2020.[26] Denna beräkning är avsedd att resultera i en betalning av ett standardbelopp som har en lämplig avskräckande verkan samtidigt som principerna och proportionalitet och likabehandling iakttas.[27] Det dagliga standardbelopp som kommissionen föreslår grundar sig på ett enhetligt basbelopp på 1 052 euro,[28] multiplicerat med en allvarskoefficient på 10 av 20.[29] Detta resultat multipliceras i sin tur med ett belopp som är avsett att återspegla medlemsstatens förmåga att betala, vilken kallas den särskilda ”n”-faktorn, vilken i Förenade kungarikets fall är 3,41.[30]

31. Förenade kungariket har inte bestritt att ett standardbelopp enligt fast rättspraxis får föreskrivas under förevarande omständigheter.[31] Denna medlemsstat har emellertid angett att mot bakgrund av de praktiska svårigheter som den mötte när den försökte följa domen C-503/17, den mycket begränsade verkan av att inte följa domen och Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen ska det standardbelopp som ska betalas inte överstiga 250 000 euro.

[25] Meddelande från kommissionen – om tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget (SEC(2005) 1658) (EUT L 126, 2007, s. 15) (nedan kallat meddelandet från år 2005), som efter Lissabonfördragets ikraftträdande utvidgades till att omfatta förfaranden enligt artikel 260.2 FEUF (se Meddelande från Kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget (EUT C 12, 2011, s. 1), punkt 4 och avsnitt V).

[26] Meddelande från kommissionen – Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol (EUT C 70, 2019, s. 1) (nedan kallat meddelandet från år 2019) och Meddelande från kommissionen – Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol inom ramen för överträdelseförfaranden (C(2020) 6043) (EUT C 301, 2020, s. 1) (nedan kallat meddelandet från år 2020).

[27] På grundval av denna metod är det maximala standardbeloppet för Förenade kungariket för den aktuella överträdelsen EUR 77.5 miljoner ((1052 x 20 x 3.41) x 1080).

[28] Meddelandet från år 2020, avsnitt III, första stycket, punkt 2.

[29] Meddelandet från år 2005, punkt 16.6.

[30] Meddelandet från år 2020, avsnitt III, första stycket, punkt 3.

[31] Dom av den 12 juli 2005, kommissionen/Frankrike (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 83).

32. Enligt artikel 260.2 FUEF tillerkänns domstolen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om ett sådant standardbelopp ska betalas eller inte. Bedömningen av huruvida ett standardbelopp ska föreläggas ska, enligt fast rättspraxis, i varje enskilt fall grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som medlemsstatens attityd. Det krävs inom denna bedömning en uppskattning av både överträdelsens svårighetsgrad, inbegripet dess följder för enskilda och allmänna intressen, och hur lång tid fördragsbrottet har pågått från avkunnandet av den dom varigenom det fastställts till det datum då domen följts. [32]

2. Överträdelsens svårighetsgrad

a) Parternas argument

33. Kommissionen har åberopat tre faktorer för att berättiga dess förslagna allvarskoefficient på 10 på den skala från 1 till 20 som fastställdes i meddelandet från år 2005. För det första har den påtalat skyldighetens tydlighet, vilken också understryks i domen C-503/17. [33] Det kan inte ha funnits några tvivel beträffande vilka slags genomförandeåtgärder förenade kungariket hade skyldighet att vidta för att följa den domen.

34. För det andra har kommissionen påpekat att direktiv 95/60 kompletterar rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, [34] i syfte att främja fullbordandet av en fungerande inre marknad genom att tillåta en lätt och skyndsam identifiering av bränsle som inte beskattas enligt den normala skattesatsen. I första skälet i direktiv 95/60 anges även att dess mål inte kan uppnås av medlemsländerna individuellt. Kommissionen anser således att fördragsbrottet i princip är allvarligt.

35. Kommissionen har påpekat att punktskattekommittén år 2011 ansåg att medlemsstaters underlåtelse att föreskriva användning av omärkt dieselbrännolja som framdrivningsbränsle undergrävde hela systemet med en gemensam skattemässig märkning. Kommissionen har gjort gällande att Förenade kungariket gjorde det svårt för andra medlemsstaters myndigheter som inspekterade fartygen att fastställa huruvida ett specifikt fartyg var tankat med bränsle som var lagligt beskattat med den normala skattesatsen för punktskatt i Förenade kungariket. Ett betydande antal privata nöjesfartygsoperatörer tros ha påverkats av Förenade kungarikets underlåtelse att avskaffa rätten att använda märkt bränsle som drivmedel, även om det exakta antalet är okänt. Kommissionen har också hänför till mål där medlemsstaters myndigheter gett böter åt privata nöjesfartygsoperatörer som avrest från Förenade kungariket för att ha använt märkt bränsle som drivmedel.

36. För det tredje beaktade kommissionen den omständigheten att detta är den första gången den har väckt talan mot Förenade kungariket för att ha underlåtit att följa en dom från domstolen.

[32] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 december 2014, kommissionen/Grekland (C-378/13, EU:C:2014:2405, punkterna 72, 73 och 76).

[33] Punkt 44 i domen C-503/17.

[34] EUT L 283, 2003, s. 51.

37. Förenade kungariket har påpekat att syftet med direktiv 95/60 är underordnat det ultimata mål som eftersträvas med direktiv 2003/96, vilket är att säkerställa att medlemsstaterna tar ut miniminivåer av skatt på energiprodukter. Mot denna bakgrund var varje fördragsbrotts påverkan begränsad av de lagstiftningsåtgärder som denna medlemsstat vidtog åren 2008 och 2012.

38. År 2008 införde den ett system genom vilket rabatterat bränsle märkt med ett rött färgämne gjordes tillgängligt för användning i privata nöjesfartyg på följande villkor: Privata nöjesfartygsoperatörer var skyldiga att betala skatt med den normala skattesatsen på bränsle som köptes för framdrivning av deras fartyg och deklarera att den användes för detta ändamål. Ett kvitto utfärdades för köp av sådant bränsle och den registrerade bränsleleverantören skickade vidare skatten till skattemyndigheten. Köpare av märkt bränsle för framdrivning av privata nöjesfartyg var således skyldiga att betala det fulla punktskattebeloppet i enlighet med det ultimata målet med de ovannämnda direktiven. Skattemyndigheterna hade möjlighet att kontrollera att den korrekta nivån av skatt hade betalats genom att kräva att privata nöjesfartygsoperatörer utfärdade kvitto och, om nödvändigt, genom att be om försäljningsbekräftelse från den registrerade bränsleleverantören.[35] År 2012 införde Förenade kungariket ett ytterligare krav om att köpare av märkt bränsle måste erkänna att andra medlemsstater kan väcka talan om de upptäcker att märkt bränsle används för framdrivning av privata nöjesfartyg.[36]

39. Förenade kungariket har vidare påpekat att direktiv 95/60, sedan utgången av övergångsperioden den 31 december 2020, endast är tillämpligt i Nordirland. Det finns cirka 1 500 privata nöjesfartyg i Nordirland, vilka endast använder en liten procentandel av det märkta bränsle som konsumeras i Förenade kungariket. Från detta datum minskades således den redan begränsade verkan av att domen inte hade följts.

40. Förenade kungariket har dragit slutsatsen att en koefficient på 3 av 20 skulle motsvara fördragsbrottets svårighetsgrad.

b) Bedömning

1) Samarbete och tidigare attityd

41. Vid bedömningen av ett fördragsbrotts svårighetsgrad är en medlemsstats samarbete med kommissionen, särskilt under det administrativa förfarandet, ett övervägande som ska beaktas.[37]

42. Den 19 december 2018 svarade Förenade kungariket på kommissionens första meddelande efter avkunnandet av domen C-503/17 och redogjorde för sina planer på att säkerställa att denna skulle följas. Därefter följde det emellertid inte sina egna planer. Förenade kungariket förklarade i sitt svar på kommissionens formella underrättelse att dess dröjsmål i detta avseende berodde på det allmänna val som hade hållits i december 2019 och att ett fortsatt bredare samråd pågått beträffande användningen av märkt bränsle inom olika sektorer. Så snart detta samråd slutförts, skulle det besluta när rätten för privata nöjesfartygsoperatörer att använda märkt bränsle för framdrivning skulle upphöra, varvid ytterligare steg skulle tas senare samma år. Förenade

35 Sections 14E och 14F i Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 och Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etcetera) regulations 2008, SI 2008/2599.

36 Section 14E(7A) i Hydrocarbon Oil Duties Act 1979.

37 Se, exempelvis, dom av den 25 juni 2013, kommissionen/Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 51).

kungariket antog införlivandelagstiftningen i juli 2020, men hade inte fullständigt följt domen förrän i oktober 2021, vilket utgjorde en till stor del oförklarad avvikelse från de planer som det ursprungligen hade meddelat kommissionen.

43. I synnerhet förklarade Förenade kungariket inte för kommissionen varför två samråd, inbegripet ett som avsåg bredare frågor, var en nödvändighet för att följa domen C-503/17, särskilt som medlemsstaten inte alls hade något utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida domen skulle följas, vilket Förenade kungariket underförstått erkände i sitt svar på den formella underrättelsen när det angav att domen skulle följas så snart samrådet hade genomförts.[38] Om syftet med dessa samråd var att förbereda de berörda parterna på de åtgärder som krävdes för att den nationella lagstiftningen skulle bli förenlig med domen, hade detta kunnat göras mycket tidigare och mer effektivt. Vidare är jag, som framgår av punkt 21 i detta förslag till avgörande, inte övertygad om att de praktiska svårigheter som Förenade kungariket fortsatte att påtala under en lång tidsperiod återspeglade någon verklig oförmåga för denna medlemsstat att följa domen.

44. För att samarbete ska utgöra en förmildrande omständighet vid bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad, krävs något mer än normalt interagerande med kommissionen. Jag skulle förvänta mig en verklig samarbetsvilja,[39] bevisad genom en proaktiv, ärlig och konstruktiv dialog med kommissionen och en genuin avsikt att följa domen så snart som möjligt. Av de skäl som anges i föregående punkt i detta förslag till avgörande anser jag inte att Förenade kungarikets attityd nådde denna tröskel.

45. Även om det har sagts att dygden är sin egen belöning, ger unionsrätten i detta mål åtminstone viss påtaglig ersättning. Att Förenade kungariket aldrig tidigare har underlåtit att följa en dom är en förmildrande omständighet till vilken hänsyn ska tas, såsom har erkänts i rättspraxis.[40]

2) Det eftersträvade målet

46. Upprättandet av en inre marknad enligt artikel 3.3 FEU är ett av Europeiska unionens grundläggande mål[41] Direktiv 2003/96 har till syfte att bidra till att den inre marknaden ska kunna fungera tillfredsställande genom att fastställa minimiskattenivåer för de flesta energiprodukter. Genom att fastställa gemensamma bestämmelser för skattemässig märkning av dieselbrännolja och fotogen som inte har beskattats enligt den normala skattesats som är tillämplig på dessa mineraloljor när de används som drivmedel, kompletterar direktiv 95/60 direktiv 2003/96. Direktiv 95/60 främjar således fullbordandet av en fungerande inre marknad[42] genom att möjliggöra en lätt och skyndsam identifiering av dieselbrännolja som inte beskattas med den normala skattesatsen.[43]

[38] Åtminstone ett tidigare samråd avseende genomförande av direktiv 2003/96 hade hållits i augusti 2007, efter att det undantag som Förenade kungariket omfattades av hade upphört (se punkt 7.4 i Explanatory Memorandum to the Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate, etcetera) Regulations 2008.

[39] Se, analogt, dom av den 24 juni 2015, Fresh Del Monte Produce/kommissionen och kommissionen/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P och C-294/13 P, EU:C:2015:416, punkt 184 och där angiven rättspraxis).

[40] Dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 55).

[41] Dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland (C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 122).

[42] Se punkt 46 i domen C-503/17.

[43] Ytterligare detaljer om den rättsliga bakgrunden anges i punkterna 2–14 i domen C-503/17.

47. Det råder inga tvivel om att rättvisa, legitimitet och effektivitet i Europeiska unionens inre marknad är beroende av att alla medlemsstater agerar solidariskt genom att fullt och på ett korrekt sätt genomföra alla relevanta direktiv. Att en medlemsstat åsidosätter sina skyldigheter avseende en välfungerande marknad är i princip allvarligt. Detta är i än högre grad fallet när dessa skyldigheter, såsom är fallet i förevarande mål, tydligt föreskrivs i gällande lagstiftning.

48. I punkterna 33 och 34 i detta förslag till avgörande anges kommissionens argument under denna rubrik. Det ska emellertid påpekas att den utvärderingsstudie från år 2018 om tillämpningen av direktiv 95/60 som den utarbetade anger att skattemässig märkning ur den inre marknadens perspektiv är av begränsad relevans för bortskaffandet av hinder för handel inom EU. Utvärderingsstudien representerar att merparten av handeln inom EU rör omärkt bränsle med skatteuppskov som, till sin art, eliminerar hinder knutna till produkternas skattemässiga ställning. Cirka 80 procent av det märkta bränslet används i verksamhet som är av rent lokal karaktär, såsom uppvärmning, jordbruk, elektricitetsframställning och byggnad, vilken inte innebär något problem avseende laglig användning inom Europeiska unionen.[44] Kommissionen medgav vid förhandlingen att förfarandet endast avser en del av de 20 procent märkt bränsle som används i gränsöverskridande verksamhet. Den underströk emellertid att direktiv 95/60 har till syfte att införa ett effektivt kontrollsystem inom Europeiska unionen, vilket Förenade kungariket har underlåtit att genomföra.

49. 2018 års utvärderingsstudie ger ett användbart och auktoritativt perspektiv på relevansen av skattemässig märkning vid bortskaffandet av hinder för handel inom EU. Domstolen kan således beakta den vid sin bedömning av fördragsbrottets svårighetsgrad.

3) Verkan på offentliga och privata intressen

50. Förenade kungariket har gjort gällande att de åtgärder som beskrivs i punkt 38 i detta förslag till avgörande mildrade verkan av att domen inte hade följts, eftersom de säkerställde att den korrekta nivån av skatt, i förekommande fall, uppbars och återbetaldes. Kommissionen har anfört att det är irrelevant att beakta bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad eftersom direktiv 95/60 kräver att Förenade kungariket ska säkerställa att märkt bränsle inte används för framdrivning av privata nöjesfartyg.

51. Jag är inte övertygad om att det snäva synsätt som kommissionen förespråkar är riktigt. Som anges i punkt 46 i detta förslag till avgörande, kompletterar målet med direktiv 95/60 målet med direktiv 2003/96. Punktskattekommittén påpekade således år 2011 att ”alla medlemsstater ska föreskriva användning av omärkt dieselbrännolja och tillämpa den normala skattesats som är tillämplig på dieselbrännolja som används som drivmedel”.

52. Även om de åtgärder som beskrivs i punkt 38 i förevarande förslag till avgörande inte säkerställer att direktiv 95/60 följs, framgår det inte att de inte kunde mildra fördragsbrottets svårighetsgrad när de bredare mål som eftersträvas med de åtgärder som Förenade kungariket inte har följt beaktas.[45] Dessa åtgärder skulle, om de tillämpats korrekt och efterlevnaden hade övervakats, ha säkerställt att rätt nivå av skatt faktiskt uppbars och återbetalades i Förenade kungariket.

[44] Sidan 6 i Evaluation Study 2018.

[45] Se även punkterna 46–48 i detta förslag till avgörande.

53. Förenade kungariket lämnade emellertid ingen information om effektiviteten i de åtgärder som det tillämpade. Det kan ha funnits möjlighet att missbruka dessa åtgärder eftersom det är sannolikt att det var oattraktivt för privata nöjesfartygsoperatörer att köpa märkt bränsle till det högre priset för omärkt bränsle. [46] Det är uppenbart att myndigheterna, till skillnad från vad som föreskrivs i direktiv 95/60, inte kunde åberopa enstaka kontroller för att säkerställa att den skatt med korrekt skattesats hade betalats på bränsle som använts för framdrivning av privata nöjesfartyg. I stället behövde de kontrollera bränslekvitton och loggböcker, i förekommande fall, för att fastställa huruvida bränslet i tanken var det bränsle som ett visst kvitto hörde till. I teorin kunde Förenade kungarikets myndigheter kontrollera köp med den registrerade bränsleleverantör som utfärdade kvittot, men domstolen var inte informerad om att något system inrättats för att underlätta att andra medlemsstaters myndigheter kontrollerade sådana köp.

54. När det gäller verkan på privata intressen är det relevant att, såsom Förenade kungariket tillstått, privata nöjesfartygsoperatörer från Förenade kungariket som står inför ett hot om verkställighetsåtgärder i andra medlemsstater trots att de hade följt Förenade kungarikets lag. [47] Kommissionen lämnade bevis på att vissa stod inför rätta. Andra kan helt enkelt ha beslutat sig för att lämna Förenade kungarikets vatten. Vidare kunde de som önskade undvika svårigheter med andra medlemsstaters myndigheter till följd av att de använt märkt bränsle för framdrivning av deras privata nöjesfartyg mindre enkelt erhålla omärkt bränsle, eftersom bränsleleverantörer i Förenade kungarikets hamnar hade mindre incitament att tillhandahålla omärkt bränsle, jämfört med den situation som skulle ha förelegat om Förenade kungariket hade införlivat direktiv 95/60 med sin lagstiftning och följt domen C-503/17. Denna omständighet skulle också ha påverkat privata nöjesfartygsoperatörer från andra medlemsstater som önskade tanka i Förenade kungariket.

55. 2008 års åtgärder kan ha kommit en viss bit mot att mildra verkan på offentliga intressen inom Förenade kungariket. I vilken utsträckning beror på till vilken grad privata nöjesfartygsoperatörer och bränsleleverantörer rättade sig efter dessa åtgärder. Vidare hjälpte åtgärderna inte materiellt andra medlemsstaters myndigheter att kontrollera att rätt skatt hade betalats på bränsle som användes för framdrivning av privata nöjesfartyg som avreste från Förenade kungariket. Det fanns således lite eller inget mildrande av fördragsbrottets verkan på privata intressen avseende privata nöjesfartygs gränsöverskridande rörelse. Den mildrande verkan av 2008 och 2012 års åtgärder förefaller således vara av ringa betydelse för bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad.

4) Nordirland

56. Utträdesavtalet antogs den 17 oktober 2019 och trädde i kraft den 1 februari 2020. I artikel 126 i detta föreskrivs att övergångsperioden ska börja löpa den dag då detta avtal träder i kraft och upphöra den 31 december 2020. Enligt artikel 127.1 och artikel 131 i detta, ska unionsrätten vara tillämplig på och i Förenade kungariket under övergångsperioden.

[46] Förenade kungariket har nämnt detta i samband med de hinder som det stött på när det följt domen (se sammanfattningen i punkt 13 i detta förslag till avgörande).

[47] Detta förefaller ha varit motiveringen för 2012 års åtgärder. Jag är därför inte övertygad om att dessa åtgärder hade en materiell mildrande verkan på offentliga och privata intressen.

57. Kommissionen och Förenade kungariket är överens om att Förenade kungariket, efter utgången av övergångsperioden, i enlighet med protokollet om Irland/Nordirland till utträdesavtalet, särskilt artikel 8, avseende uppbörden av mervärdesskatt och punktskatt, och bilaga 3 till protokollet, jämförd med artikel 185 i utträdesavtalet, hade en skyldighet att rätta sig efter direktiv 95/60, och således efter domen C-503/17, enbart avseende Nordirland. [48]

58. Förenade kungarikets argument att det förtjänar ett lägre standardbelopp är i sig bristfälligt då det kan tolkas så, att en ”liten” medlemsstats fördragsbrott automatiskt skulle vara mindre allvarligt än en ”stor” medlemsstats fördragsbrott. [49] Domstolens rättspraxis stödjer inte den ståndpunkten.

59. Det är emellertid obestridligt att verkan av att domen inte följts, som behandlas i punkterna 50–55 i detta förslag till avgörande, minskades under perioden från den 31 december 2020 till den dag då domen följdes, i förhållande till perioden dessförinnan, eftersom endast privata nöjesfartygsoperatörer i Nordirland påverkades. [50] Den geografiska omfattningen av verkan av att domen inte följts var således mer begränsad under den andra perioden jämfört med den första.

60. Att ta denna omständighet i beaktande är förenligt med såväl meddelandet från år 2005 [51] som med domstolens praxis. Domstolen angav exempelvis i domen kommissionen/Slovenien, i samband med tillämpningen av artikel 260.3 FEUF, att de praktiska återverkningar som det sena införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU [52] med slovensk rätt haft på den slovenska finansmarknaden och de övriga finansmarknaderna i unionen samt på det skydd för investerare som följde av detta var förhållandevis begränsade, som en följd av den slovenska finansiella marknadens begränsade volym. [53]

61. Jag anser inte heller att detta synsätt strider mot domen kommissionen/Spanien, [54] vilken avsåg en underlåtelse att återkräva olagligt statligt stöd. Domstolen påpekade att den medlemsstatens underlåtelse att återkräva det aktuella stödet med beaktande av det aktuella olagliga stödets storlek, det stora antalet stödmottagare och stödets branschöverskridande karaktär inte kunde anses som mindre allvarlig på grund av att det endast avsåg en autonom region och inte hela landet. [55] Denna slutsats följer av den omständigheten att olagligt statligt stöd per definition har en verkan på handel mellan stater oavsett var stödmottagaren finns. Av dessa skäl kan det inte göras någon giltig analogi mellan de omständigheter under vilka den domen avkunnades och omständigheterna i förevarande mål såsom de har beskrivits i punkt 59 i detta förslag till avgörande.

[48] Kommissionens yrkande hänför inte till artikel 185 i utträdesavtalet (se punkt 8 i detta förslag till avgörande). Förenade kungariket svarade emellertid på yrkandet med tolkningen att det omfattade en period då domen C-503/17 inte skulle följas efter utgången av övergångsperioden. Det gjorde vidare inga invändningar grundade på befogenheter (*vires*) eller på någon skillnad mellan yrkandena och innehållet i denna artikel.

[49] Dessa adjektiv avser medlemsstaternas befolkning. Fem medlemsstater har en befolkning som är ungefär lika stor som, eller mindre än, Nordirlands, nämligen Estland, Cypern, Lettland, Luxemburg och Malta.

[50] Den 1 januari 2020 följde Irland domen av den 17 oktober 2018, kommissionen/Irland (C-504/17, ej publicerad, EU:C:2018:832).

[51] Se meddelandet från år 2005, punkt 16.4: ”som skulle kunna bedömas som lindrigare om överträdelsen inte omfattar hela den berörda medlemsstaten”.

[52] EUT L 173, 2014, s. 349.

[53] Dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 80).

[54] Dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] Dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, punkterna 81 och 82).

62. För fullständighetens skull kan det tilläggas att Förenade kungariket inte har gjort gällande att befogenheten att direkt följa domen C-503/17 omfattades av de frågor som överlåtits till Nordirland. Även om detta hade varit fallet ska det erinras om att domstolen har slagit fast att fördelningen av centrala och regionala befogenheter internt inte påverkar tillämpningen av artikel 260 FEUF. Det är nämligen enbart den berörda medlemsstaten som inför unionen ansvarar för att dess skyldigheter enligt unionsrätten uppfylls. [56]

63. Sammanfattningsvis anser jag att den omständigheten att Förenade kungariket, efter att övergångsperioden upphört den 31 december 2020, var skyldigt att rätta sig efter direktiv 95/60 och domen C-503/17 avseende Nordirland endast förtjänar en minskning av allvarskoefficienten för perioden mellan den 1 januari 2021 och den 30 september 2021.

c) Övergripande bedömning av fördragsbrottets svårighetsgrad

64. Mot bakgrund av de förmildrande omständigheter som jag har identifierat, nämligen i) att detta är den första gången som Förenade kungariket ställs inför rätta för att ha underlåtit att följa en dom från domstolen, ii) den begränsade omfattningen av skadan för att uppnå målen med direktiv 95/60 som framgår av slutsatserna i utvärderingsstudien från år 2018 och iii) verkan av de åtgärder som Förenade kungariket införde år 2008, föreslår jag att domstolen ska fastställa en allvarskoefficient på 8 av 20. [57]

65. För att återspegla den omständigheten att Förenade kungarikets skyldighet att rätta sig efter direktiv 95/60 och domen C-503/17 mellan den 1 januari 2021 och den 30 september 2021 var begränsad till Nordirlands territorium, föreslår jag att allvarskoefficienten ska minskas ytterligare till 4 av 20 beträffande denna period.

3. Den särskilda ”n”-faktorn: Betalningsförmåga

a) Parternas argument

66. Kommissionen anser att den särskilda ”n”-faktorn, som beräknas på grundval av medlemsstaters BNP [58] och deras institutionella betydelse återspeglad av antalet mandat i Europaparlamentet [59] är en lämplig faktor för den säkerställer att betalningen av standardbeloppet har en tillräckligt avskräckande effekt, är proportionerlig i förhållande till medlemsstaters betalningsförmåga och iakttar likabehandlingsprincipen.

67. Förenade kungariket har gjort gällande att den särskilda ”n”-faktorn på 3,41 som kommissionen har föreslagit ska tillämpas är för hög. Vidare ska, eftersom denna medlemsstat har haft betydande ekonomiska utmaningar under 2020, de senaste BNP-siffrorna tillämpas i stället för de BNP-uppgifter från år 2018 som angetts i ansökan. Förenade kungariket har även påpekat att det, sedan den 1 februari 2020, inte har några mandat i Europaparlamentet, varför den särskilda ”n”-faktorn inte ska beräknas med beaktande av denna faktor.

[56] Dom av den 13 maj 2014, kommissionen/Spanien (C-184/11, EU:C:2014:316, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

[57] Se i) punkt 45, ii) punkterna 48 och 49 och iii) punkterna 52–55 i detta förslag till avgörande.

[58] Meddelandet från år 2020, section I, fjärde stycket.

[59] Formeln för beräkning av den särskilda ”n”-faktorn, grundad på antalet ledamöter i Europaparlamentet, framgår av fotnot 12 i meddelandet från år 2019.

68. Kommissionen har gjort gällande att det är irrelevant att Förenade kungariket inte längre har några mandat i Europaparlamentet. Den har påpekat att i den särskilda ”n”-faktor-formel som används för att beräkna ekonomiska sanktioner som Förenade kungariket ska påföras efter sitt utträde ur Europeiska unionen, har beräkningsfaktorn avseende antalet ledamöter i Europeiska unionen ersatts med en fast numerisk faktor på 2,8. Denna faktor motsvarar andelen brittiska mandat i Europaparlamentet 2018 i förhållande till unionsmedelvärdet, vilket ger en särskild ”n”-faktor på 3,7.[60] Dessa faktiska omständigheter vederlägger Förenade kungarikets påstående att kommissionen har föreslagit en alltför hög ”n”-faktor i förevarande mål.

69. Förenade kungariket har upprepat att dess skyldighet att följa domen C-503/17, från slutet av övergångsperioden, var begränsad till Nordirland. Enligt nyligen publicerade siffror motsvarade Nordirland 2,25 procent av Förenade kungarikets BNP år 2020, vilket förhållande den särskilda ”n”-faktorn ska återspegla.

70. Förenade kungariket underströk vid förhandlingen att omfattningen av dess skyldigheter enligt unionsrätten minskade betydligt till följd av dess utträde från Europeiska unionen. Därmed är Förenade kungariket i en annan ställning än medlemsstaterna, bland annat vad gäller avskräckande, varför det ska behandlas annorlunda i detta avseende. Eftersom avskräckande är mindre viktigt, kan det även uppnås genom påförande av betalning av ett lägre standardbelopp. Kommissionen instämmer inte med detta argument.

b) Bedömning

71. Enligt fast rättspraxis ska vid fastställandet av det standardbelopp som ska betalas hänsyn tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP.[61] Vid förhandlingen angav Förenade kungarikets representant att Förenade kungarikets nominella BNP för 2020, såsom den publicerats av Office of National Statistics (den nationella statistikmyndigheten) i Blue book 2021, var 2 156 073 miljoner. Som jag förstår det har denna siffra angetts i GBP. På grundval av en genomsnittlig växelkurs GBP/EUR för 2020 på 1,1248, uppgår Förenade kungarikets BNP för år 2020 till 2 425 151 miljoner euro.

72. Parterna är eniga om att Förenade kungariket har åtagit sig skyldigheter enligt utträdesavtalet i vilket protokollet om Irland/Nordirland ingår. Att rätta sig efter direktiv 95/60 och domen C-503/17 ingår bland dessa skyldigheter. Målet att påföra betalning av ett standardbelopp är för att sanktionera tidigare underlåtelser att rätta sig efter unionsrätten och avskräcka från sådana underlåtelser i framtiden. Förenade kungariket hade vid bedömningsdatumet inte följt domen, och det är Förenade kungariket – inte Nordirland – som i princip ansvarar för att säkerställa att detta inte upprepas.[62] Det skulle därför vara olämpligt att beakta Nordirlands BNP, i stället för hela Förenade kungarikets BNP, beträffande en underlåtelse efter utgången av övergångsperioden.

73. Förenade kungarikets påstående att det standardbelopp som ska betalas ska minskas för att återspegla den minskade omfattningen av Förenade kungarikets unionsrättsliga skyldigheter till följd av dess utträde ur Europeiska unionen är ologiskt. Det skulle endast vara övertygande om Förenade kungariket inte längre hade några skyldigheter i förhållande till Europeiska unionen,

[60] Avsnitt IV i meddelande från kommissionens – Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol på grund av Förenade kungarikets utträde (EUT C 129, 2021, s. 1).

[61] Se, bland annat, dom av den 7 september 2016, kommissionen/Grekland (C-584/14, EU:C:2016:636, punkt 81), dom av den 22 februari 2018, kommissionen/Grekland (C-328/16, EU:C:2018:98, punkt 101), och dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Dataskyddsdirektivet – Straffrätt) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 83).

[62] Protokoll om Irland/Nordirland, artikel 12.1.

vilket inte är fallet. Efter Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen är dess incitament att bidra till upprätthållandet av unionens integritet och legitimitet och att agera solidariskt med dess medlemsstater genom att uppfylla alla sina unionsrättsliga skyldigheter inte detsamma som när det var en medlemsstat. Dessa överväganden leder fram till slutsatsen att standardbeloppet snarare ska ökas än minskas, i syfte att uppnå en tillräckligt avskräckande effekt. Även om Förenade kungariket inte befinner sig i samma ställning som medlemsstaterna efter dess utträde ur Europeiska unionen, ska denna omständighet således, enligt min uppfattning, inte minska betydelsen av en avskräckningsfaktor vid beräkningen av det standardbelopp som ska betalas. Detta är snarare en faktor som talar för att domstolen ska tillämpa ett striktare synsätt vid beräkningen av standardbeloppet när ett sådant ska betalas.

74. I punkterna 56–63 i detta förslag till avgörande föreslår jag att det skulle vara lämpligt att återspegla det förhållandet att Förenade kungarikets skyldighet att rätta sig efter direktiv 95/60 och domen C-503/17 från den 1 januari 2021 var begränsat till Nordirland som en mildrande faktor vid bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad. [63] Om Nordirlands BNP skulle beaktas i stället för Förenade kungarikets BNP under samma period, skulle detta få den oskäliga effekten att verkan av denna förmildrande omständighet skulle fördubblas.

75. Domstolen har även nyligen återigen bekräftat att BNP är den avgörande faktorn vid bedömningen av en medlemsstats betalningsförmåga och att det, i syfte att fastställa påföljder som är tillräckligt avskräckande och samtidigt proportionerliga, inte är nödvändigt att ta hänsyn till medlemsstatens institutionella vikt, uttryckt i det antal röster som denna medlemsstat har i Europaparlamentet. [64] Jag kan inte se något skäl till att detta resonemang inte skulle vara tillämpligt i förevarande mål.

4. Varaktighet

76. Parternas argument om varaktighet avsåg främst påförandet av en daglig (eller periodisk) sanktion för varje period av dröjsmål efter datumet för avkunnandet av domen i förevarande talan. Eftersom Förenade kungariket hade följt domen C-503/17 avseende Nordirland den 1 oktober 2021, och det inte längre hade någon skyldighet att följa domen avseende Storbritannien efter utgången av övergångsperioden, vidhåller kommissionen inte detta yrkande. Jag kommer således inte att bemöta dessa argument.

77. Det räcker att påpeka att ett fördragsbrotts varaktighet, enligt kommissionens meddelanden, är en objektiv parameter vid beräkningen av det standardbelopp som ska betalas. Det dagliga standardbeloppet multipliceras med antalet dagar från den 17 oktober 2018, dagen för domen C-503/17, till den 30 september 2021, den sista dagen då domen inte hade följts. Detta resonemang bör tillämpas här, då det ska erinras om att om domstolen antar mina förslag i punkterna 64 och 65 i detta förslag till avgörande, kommer det dagliga standardbeloppet för perioden från den 17 oktober 2018 (dagen för domen C-503/17) till den 31 december 2020 (utgången av övergångsperioden) att vara högre än det dagliga standardbeloppet för perioden från den 1 januari 2021 (den första dagen efter övergångsperiodens slut) till den 30 september 2021 (den sista dagen då domen C-503/17 inte hade följts).

[63] Se punkterna 59–63 i detta förslag till avgörande.

[64] Dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 114–117) och den detaljerade undersökningen av den särskilda ”n”-faktorn i generaladvokaten Pitruzzellas förslag till avgörande kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Se även dom av den 14 november 2018, kommissionen/Grekland (C-93/17, EU:C:2018:903, punkterna 139 och 142).

5. Bedömning och beräkning av det standardbelopp som ska betalas

78. Domstolen ger i sina domar, vid utövandet av sin fulla behörighet att påföra betalning av ett standardbelopp, inte många detaljer avseende beräkningen eller avvägningen av de olika faktorer den beaktar. Jag anser att intresset av öppenhet skulle tjänas av att jag i detta förslag anger beräkningen som följer av den bedömning som jag föreslår att domstolen ska anta, nämligen

– för perioden från den 17 oktober 2018 till och med den 31 december 2020, då i) allvarskoefficienten är åtta och ii) den särskilda ”n”-faktorn är kvadratroten ur BNP-kvoten [65] (Förenade kungarikets nominella BNP för år 2020 dividerat med genomsnittlig BNP för de 27 medlemsstaterna år 2020 [66]):

  ((1 052 x 8) x 2,2) x 807 dagar = 14 941 766 euro

– för perioden från den 1 januari 2021 till och med den 30 september 2021, då i) allvarskoefficienten är fyra och ii) den särskilda ”n”-faktorn är densamma som ovan:

– ((1 052 x 4) x 2,2) x 273 dagar = 2 527 324 euro.

79. Detta ger ett resultat på 17 469 090 euro, vilket domstolen skulle kunna avrunda nedåt till 17 miljoner euro.

V. Rättegångskostnader

80. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

81. Kommissionen har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Mot bakgrund av att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF, ska denna medlemsstat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, även om kommissionen inte har vunnit bifall med sin talan i den mån den i sin ansökan yrkade att betalning av ett högra standardbelopp skulle påföras Förenade kungariket.

VI. Förslag till avgörande

82. Jag föreslår att domstolen ska

– fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1, jämförd med artiklarna 127, 131 och 185 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, genom att inte ha följt domstolens dom av den 17 oktober 2018, kommissionen/Förenade kungariket (C-503/17, ej publicerad, EU:C:2018:831),

[65] Det framgår inte helt klart av domstolens domar huruvida den BNP-faktor som ska beaktas som den främsta faktorn endast är BNP-kvoten eller kvadratroten ur BNP-kvoten. Det senare synsättet överensstämmer med kommissionens meddelanden och medför en utjämning av skillnaderna mellan betalningar av standardbelopp som medlemsstater kan påföras. Själva BNP-kvoten för Förenade kungariket är 4,9. Om i stället kvadratroten av BNP-kvoten (2,2) används blir resultatet ett standardbelopp på 39 miljoner euro.

[66] 2020 års BNP för de 27 medlemsstaterna som publicerats av Eurostat var 13 450 460 miljoner euro.

– förpliktar Förenade kungariket, enligt artikel 260.2 FEUF, jämförd med artiklarna 127, 131 och 185 i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, att till kommissionen betala ett standardbelopp på 17 miljoner euro, och

– förpliktar Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna för detta förfarande.