

MRF 2025.4

EU-Domstolens dom af 20. marts 2025, 7. afd., sag C-480/23, Kommissionen mod Bulgarien

Bulgarien idømt bøde på ca. 1,6 mio. euro efter TEUF art. 260(3) for ikke rettidigt at have gennemført direktiv 2019/1161 om ændring af direktiv 2009/33 om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer og for ikke at underrette Kommissionen om den nationale gennemførelseslovgivning.

I juni 2019 vedtog EU direktiv 2019/1161 om ændring af direktiv 2009/33 om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer på den måde, at der i forbindelse med offentligt EU-udbud om indkøb og leasing af køretøjer skal stilles bestemte krav til bilernes emission og energieffektivitet. Ændringen skulle være gennemført i medlemsstaterne den 2. august 2021, og medlemsstaterne skulle underrette Kommissionen om gennemførelsesforanstaltningerne. Da Kommissionen ikke havde modtaget underretning om Bulgariens gennemførelse af direktivet, fremsendte Kommissionen den 29. september 2021 en åbningsskrivelse, hvilket Bulgarien besvarede den 29. november 2021 med oplysning om, at den nødvendige implementeringslovgivning forventes vedtaget i april 2022. Den 6. april 2022 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori Bulgarien fik to måneder til at efterkomme den begrundede udtalelse og oplyse Kommissionen om den præcise gennemførelse af direktiv 2019/1161. Bulgarien svarede den 30. maj 2022, at den nødvendige lovgivning ville blive vedtaget. Da Kommissionen ikke modtog yderligere oplysninger anlagde Kommissionen den 25. august 2023 traktatbudssag og nedlagte samtidigt påstand om, at Bulgarien skulle idømmes tvangsbøder og bøde efter TEUF art. 260(3). Mens sagen verserede for EU-Domstolen vedtog Bulgarien implementeringslovgivning den 5. januar 2024 og underrettede Kommissionen. Under hensyn hertil frafaldt Kommissionen påstand om tvangsbøder, men fastholdt påstand om, at Bulgarien skulle idømmes bøde på 1.593.000 euro. Bulgarien påstod frifindelse og subsidiært nedsættelse af bøden og gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at den forsinkede gennemførelse af direktivet dels skyldes nedlukning i forbindelse med covid-19 og dels skyldtes politisk ustabilitet, hvilket må anses som force majeure, samt at en betydelig del af direktiv 2019/1161 allerede fremgik af den eksisterende lovgivning. EU-Domstolen

lagde indledningsvis til grund, at der med direktiv 2019/1161 var sket ændringer af definitionerne af 'renere køretøj', 'tungt nulemissionskøretøj' samt flere andre ændringer, som ikke var gennemført i Bulgarien ved udløb af fristen i den begrundede udtalelse. I forlængelse heraf afviste EU-Domstolen, at Bulgarien på grundlag af covid-19-epidemien kunne påberåbe sig force majeure, da covid-19 ikke fritog Bulgarien for at handle med fornøden omhu og i god tid underrette Kommissionen (pr. 62). Bulgarien fandtes derfor at have tilsidesat sin forpligtelser til at gennemføre direktivet. I forhold til Kommissionens påstand om at idømme Bulgarien en bøde lagde EU-Domstolen til grund, at efter TEUF art. 260(3) kan Kommissionen i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål vedrørende direktiv nedlægge påstand om tvangsbøder og bøde for manglende underretning af Kommissionen om gennemførelsesforanstaltninger, når Kommissionen finder det hensigtsmæssigt. Efter fast retspraksis tilkommer EU-Domstolen ud fra hensyn til pression og prævention at udmåle bøden, hvor der også tages hensyn til bødens afskrækkende virkning, hvor der tages hensyn til forseelsens grovhed, den periode hvor overtrædelsen foregik og medlemsstatens betalingsevne. Herefter lagde EU-Domstolen til grund, at direktiv 2019/1161 er et vigtigt instrument på efterspørgselssiden til at stimulere renere køretøjer og reducere luft- og støjforurening samt reducere transportsektorens udslip af drivhusgasser og samtidigt bidrage til at styrke EU's konkurrenceevne. Bulgariens manglende rettidige gennemførelse af direktivet i bulgarsk lovgivning blev derfor anset for "af særlig grov karakter", der havde stået på siden gennemførelsesfristen 2. august 2021 til 5. januar 2024 (pr. 98-100), hvilket sammenholdt med Bulgariens BNP og under hensyn til, at EU-Domstolen ikke kan idømme en bøde, der overstiger Kommissionens påstand, førte til, at Bulgarien blev idømt en bøde på 1.593.000 euro.

Kommentar: Dommen er et eksempel på, at medlemsstaterne ikke alene kan idømmes bøder for manglende opfyldelse af en dom efter TEUF art. 260(2), men at en medlemsstat også kan idømmes

bøder i et traktatbrudssøgsmål for manglende underrettelse af Kommissionen om den nationale gennemførelse af et direktiv, jf. TEUF art. 260(3), som lyder: "Når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at den pågældende stat betaler. Hvis Domstolen fastslår en overtrædelse, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb. Betalingspligten får virkning på den dato, Domstolen fastsætter i sin dom" (redaktionens fremhævelse). Som det fremgår, kan bestemmelsen kun anvendes i traktatbrudssager om formelle overtrædelser, der består i manglende underretning om national gennemførelse af et direktiv, og som reglen er udformet, er bøden en sanktion på den manglende underretning, hvormed dog samtidig er forudsat, at den nationale gennemførelse skal være korrekt, uden at det sidste dog ses prøvet nærmere af EU-Domstolen. Så vidt ses er der indtil nu ført ca. 20 sager, hvor der er idømt bøder efter TEUF art. 260(3), hvoraf over halvdelen er anlagt siden 2022. Som den foreliggende dom illustrerer, er der ikke tale om en indgående prøvelse af den nationale gennemførelse af det pågældende direktiv. Meningen med TEUF art. 260(3) synes mere at være, at Kommissionen underrettes om den nationale gennemførelse, hvilket betyder, at sagerne får en meget formel karakter, der fokuserer mere på tidslinjen end på sagens materielle substans. Når EU-Domstolen i denne sag anfører, at det omhandlede direktiv er vigtigt, kan hertil overvejes modspørgsmålet, da det er noget vanskeligt at forestille sig, at EU-Domstolen vil kunne anføre, at en EU-retsakt ikke er vigtig. Det må i alle tilfælde noteres, at i de mere principielle traktatbrudssager på miljøområdet om fortolkning af f.eks. habitatdirektivets nærmere regler, ses der ikke nedlagt påstande om bøder efter TEUF art. 260(3), hvilket kort kan forklares med, at TEUF art. 260(3) vanskeligt lader sig anvende for lidt ældre retsakter.

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

20. marts 2025 (*)

Indhold

I. Retsforskrifter

A. Direktiv 2019/1161

B. 2023-meddelelsen

II. Den administrative procedure

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

IV. Om søgsmålet

A. Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

1. Parternes argumenter

2. Domstolens bemærkninger

B. Pålæggelse af betaling af et fast beløb i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

1. Parternes argumenter

2. Domstolens bemærkninger

Sagsomkostninger

» Traktatbrud – artikel 258 TEUF – fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport – direktiv (EU) 2019/1161 – ingen gennemførelse eller meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb «

I sag C-480/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 26. juli 2023,

Europa-Kommissionen ved P. Messina og E. Rousseva, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Bulgarien ved T. Mitova, S. Ruseva og R. Stoyanov, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, F. Biltgen, som fungerende formand for Syvende Afdeling, formanden for Femte Afdeling, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), og dommer J. Passer,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1161 af 20. juni 2019 om ændring af direktiv 2009/33/EF om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport (EUT 2019, L 188, s. 116), idet denne medlemsstat ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen herom.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, der svarer til det højeste af følgende to beløb:
 - et beløb på 1 800 EUR pr. dag ganget med antallet af dage fra dagen efter udløbet af den i direktiv 2019/1161 fastsatte gennemførelsesfrist indtil det tidspunkt, hvor traktatbruddet er bragt til ophør, eller, såfremt traktatbruddet fortsætter, indtil datoen for afsigelsen af dommen i denne sag, eller
 - et fast minimumsbeløb på 504 000 EUR.
- Såfremt det i punkt 1 anførte traktatbrug fortsætter indtil datoen for afsigelsen af dommen i denne sag, tilpligtes Republikken Bulgarien at betale Kommissionen en tvangsbøde på 10 800 EUR pr. dag fra datoen for afsigelsen af dommen i denne sag, og indtil den dato, hvor Republikken Bulgarien opfylder sine forpligtelser i henhold til direktiv 2019/1161.
- Republikken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

I. Retsforskrifter

A. *Direktiv 2019/1161*

2 I 1., 2., 5., 8., 12. og 33. betragtning til direktiv 2019/1161 er følgende anført:

- »(1) I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 23.-24. oktober 2014 går Unionen fuldt ind for et bæredygtigt, konkurrencedygtigt, sikkert og kulstoffattigt energisystem. [...]
- (2) I sin meddelelse af 20. juli 2016 med titlen »En europæisk strategi for lavemissionsmobilitet« meddelte Kommissionen, at dekarboniseringen af transportsektoren med henblik på at opfylde Unionens forpligtelser som givet tilsagn om på den 21. partskonference under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der blev afholdt i 2015 i Paris, skal fremskyndes, og at drivhusgasemissioner og luftforurenende emissioner fra transport derfor skal være godt på vej mod nul inden midten af århundredet. Desuden skal de emissioner af luftforurenende stoffer fra transport, der er sundhedsskadelige og miljøskadelige, reduceres betydeligt hurtigst muligt. Dette kan opnås ved hjælp af en række politiske initiativer, herunder foranstaltninger, der understøtter et skift i retning af offentlig transport, og anvendelse af offentlige udbud med henblik på fremme af renere køretøjer.

[...]

- (5) Innovation af nye teknologier bidrager til at mindske CO₂-emissioner fra køretøjer og til at reducere luft- og støjforurening, samtidig med at dekarboniseringen af transportsektoren understøttes. Øget udbredelse af køretøjer til vejtransport med lave eller ingen emissioner vil reducere CO₂-emissionerne og visse forurenende emissioner (partikler, nitrogenoxider og andre carbonhydrider end methan) og derved forbedre luftkvaliteten i byer og i andre forurenede områder og samtidig bidrage til Unionens industris konkurrenceevne og vækst på de voksende globale markeder for lav- og nulemissionskøretøjer. Kommissionen bør tilstræbe vedtagelsen af politiske foranstaltninger, der fremmer udbredt industriel anvendelse af og fremstillingskapacitet for sådanne nye teknologier i alle medlemsstater, med henblik på at bidrage til at skabe lige vilkår og en afbalanceret udvikling på tværs af medlemsstaterne.

[...]

- (8) I betragtning af at de offentlige udgifter til varer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser fra og med 2018 udgør omkring 16% af [bruttonationalproduktet (BNP)], kan offentlige myndigheder gennem deres offentlige udbudspolitik opfostre og støtte markeder for innovative varer og tjenesteydelser. Med henblik på at nå dette mål bør Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/33/EF [af 23. april 2009 om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport (EUT 2009, L 120, s. 5)] fastsætte klare og gennemsigtige krav, herunder klare og langsigtede offentlige indkøbsmål, og en enkel metode til beregning heraf. [...]

[...]

- (12) Gennem udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 2009/33/EF, således at det kommer til at omfatte andre former for praksisser såsom leasing, leje eller afbetalingskøb af køretøjer samt kontrakter om visse tjenesteydelser, sikres, at alle relevante udbudspraksisser er omfattet. De tjenesteydelser, der er dækket af dette direktivs anvendelsesområde, såsom offentlig vejtransport, specialiseret personbefordring ad vej, persontransport, ikke rutekørsel, specifikke post- og pakkeleveringstjenester samt tjenester i forbindelse med affaldsindsamling, bør være de tjenester, hvor de køretøjer, der anvendes til levering af tjenesteydelserne, falder inden for de køretøjskategorier, der er omfattet af dette direktiv, og udgør et væsentligt element i kontrakten. [...]

[...]

- (33) Målene for dette direktiv, nemlig at skabe en stimulans for renere køretøjer på efterspørgselssiden til støtte for en omstilling til lavemissionsmobilitet, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af en fælles og langsigtet politikramme og på grund af omfanget bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

3 Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»I direktiv 2009/33/EF foretages følgende ændringer:

[...]

2) Artikel 1 affattes således:

»Artikel 1

Genstand og formål

I henhold til dette direktiv skal medlemsstaterne sikre, at ordregivende myndigheder og ordregivere tager hensyn til energi- og miljøbelastningen i hele driftslevetiden, herunder

energiforbrug og CO₂-emissioner samt visse forurenende stoffer, når de indkøber bestemte køretøjer til vejtransport, med det formål at fremme og stimulere markedet for renere og mere energieffektive køretøjer og at forbedre transportsektorens bidrag til Unionens miljø-, klima- og energipolitikker.«

[...]

4) Artikel 3 affattes således:

»Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Dette direktiv finder anvendelse på udbud gennem:

- a) kontrakter om indkøb, leasing, leje eller afbetalingskøb af køretøjer til vejtransport tildelt af ordregivende myndigheder eller ordregivere, for så vidt de er forpligtet til at anvende indkøbsprocedurerne fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU [af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65)] og [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2014/25/EU [af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243)]
- b) offentlige tjenesteydelseskontrakter som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 [af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1)], der vedrører levering af personbefordring ad vej, som går ud over en bestemt tærskelværdi, der fastsættes af medlemsstaterne, og som ikke må overstige den i artikel 5, stk. 4, i nævnte forordning gældende tærskelværdi
- c) tjenesteydelseskontrakter, jf. tabel 1 i bilaget til dette direktiv, i det omfang de ordregivende myndigheder eller ordregivere er forpligtet til at anvende indkøbsprocedurerne fastsat i direktiv 2014/24/EU og 2014/25/EU.

[...]«

5) Artikel 4 affattes således:

»Artikel 4

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

- 1) »ordregivende myndigheder« [...]
- 2) »ordregivere« [...]
- 3) »køretøj til vejtransport« [...]
- 4) »renere køretøj«:
 - a) et køretøj i klasse M1, M2 eller N1 med en maksimal udstødningsemission udtrykt i CO₂ g/km og forurenende emissioner ved faktisk kørsel, der ligger under en procentdel af de gældende emissionsgrænseværdier, jf. tabel 2 i bilaget, eller
 - b) et køretøj i klasse M3, N2 eller N3, der anvender alternative brændstoffer som defineret i artikel 2, nr. 1) og 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/94/EU [af 22. oktober 2014 om etablering af infrastruktur for alternative

brændstoffer (EUT 2014, L 307, s. 1)], bortset fra brændsler, som er produceret af råprodukter med stor risiko for indirekte arealanvendelsesændringer, og for hvilke der er konstateret en betydelig udvidelse af produktionsarealet ind på arealer med stort kulstoflager i overensstemmelse med artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 [af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT 2018, L 328 s. 82)]. Hvis køretøjer anvender flydende biobrændstoffer, syntetiske brændstoffer eller paraffinholdige brændstoffer, skal disse brændstoffer ikke blandes med konventionelle fossile brændstoffer

- 5) »tungt nulemissionskøretøj«: et renere køretøj som defineret i denne artikels nr. 4), litra b), uden en intern forbrændingsmotor eller med en intern forbrændingsmotor, der udleder mindre end 1 g CO₂/kWh målt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 595/2009 [af 18. juni 2009 om typegodkendelse af motorkøretøjer og motorer med hensyn til emissioner fra tunge erhvervskøretøjer (Euro VI) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer og om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og direktiv 2007/46/EF og om ophævelse af direktiv 80/1269/EØF, 2005/55/EF og 2005/78/EF (EUT 2009, L 188, s. 1)] og gennemførelsesforanstaltningerne hertil, eller som udleder mindre end 1 g CO₂/km målt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 [af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1)] og gennemførelsesforanstaltningerne hertil.«

- 6) Artikel 5 affattes således:

»Artikel 5

Minimumsmål for udbud

1. Medlemsstaterne sikrer, at udbud af de i artikel 3 omhandlede køretøjer og tjenesteydelser opfylder minimumsmålene for udbud af renere lette køretøjer som fastsat i tabel 3 i bilaget, og af renere tunge køretøjer som fastsat i tabel 4 i bilaget. [...]

[...]««

- 4 Det nævnte direktivs artikel 2 bestemmer:

- »1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 2. august 2021. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

B. 2023-meddelelsen

- 5 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) fastsætter i punkt 3 og 4 regler vedrørende henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

- 6 I denne meddelelses punkt 4.2 præciseres, hvordan det faste beløb skal beregnes:

»Det faste beløb beregnes på en måde, der stort set svarer til metoden til beregning af tvangsbøden, dvs.:

- multiplikation af en grundsats med en koefficient, der afspejler tilsidesættelsens grovhed

- multiplikation af resultatet med n-faktoren
 - multiplikation af resultatet med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved [...]
- [...]«

7 I samme meddelelses punkt 4.2.1 fastsættes følgende:

»For at beregne det faste beløb skal det daglige beløb ganges med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved. Sidstnævnte defineres således:

[...]

- for så vidt angår søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF er dette antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse i det relevante direktiv og den dato, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller i tilfælde af, at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

[...]«

8 2023-meddelelsens punkt 4.2.2 har følgende ordlyd:

»Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen den samme koefficient for tilsidesættelsens grovhed og den samme faste n-faktor som ved beregningen af tvangsbøden [...]

Grundsatsen for det faste beløb er lavere end for tvangsbøder. [...]

Grundsatsen for det faste beløb er angivet i punkt 2 i bilaget I.

Til forskel fra beregningen af tvangsbøden anvendes der ikke nogen varighedskoefficient, når det faste beløb beregnes, fordi der tages hensyn til tilsidesættelsens varighed ved at multiplicere et dagligt beløb med det antal dage, hvor tilsidesættelsen varer ved.«

9 Bilag I til denne meddelelse med overskriften »Oplysninger, der anvendes til at fastsætte de finansielle sanktioner, der foreslås Domstolen«, fastsætter i punkt 2, at grundsatsen for det faste beløb, der er omhandlet i afsnit 4.2.2 i denne meddelelse, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, svarende til en tredjedel af grundsatsen for tvangsbøder, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Republikken Bulgarien er 0,18. I punkt 5 i bilag I er det præciseret, at det faste minimumsbeløb for Republikken Bulgarien er 504 000 EUR.

II. Den administrative procedure

- 10 Den 29. september 2021 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Bulgarien, hvori den mindede denne medlemsstat om, at fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1161 var udløbet, og at den endnu ikke havde modtaget meddelelse om foranstaltningerne til fuldstændig gennemførelse af dette direktiv. Kommissionen opfordrede følgelig denne medlemsstat til at meddele Kommissionen de vedtagne foranstaltninger og mindede den om, at såfremt den gældende bulgarske lovgivning allerede var i overensstemmelse med dette direktiv, var den forpligtet til at meddele teksten til de tilsvarende nationale bestemmelser og ligeledes angive gennemførelsesforanstaltningerne med tilstrækkelig klarhed og præcision.
- 11 Ved svar af 29. november 2021 meddelte Republikken Bulgarien Kommissionen, at direktiv 2019/1161 ville blive gennemført fuldt ud med vedtagelsen af lov om ændring og supplerung af loven om offentlige udbud, loven om ændring og supplerung af loven om vejtransport, en bekendtgørelse om fastsættelse af krav til renere og mere energieffektive køretøjer samt en retsakt fra ministerrådet vedrørende fastlæggelsen af, hvilke ordregivere der er forpligtede til at vedtage kravene vedrørende renere køretøjer, og disses andel af det samlede antal køretøjer. Republikken Bulgarien henviste til en vejledende tidsplan, hvorefter de nævnte lovgivningsmæssige retsakter ville blive vedtaget inden

udgangen af april 2022 og de nævnte administrative retsakter to måneder efter vedtagelsen af disse lovgivningsmæssige retsakter.

- 12 Da Kommissionen ikke modtog yderligere meddelelser om gennemførelsen af direktiv 2019/1161, fremsendte den den 6. april 2022 en begrundet udtalelse til Republikken Bulgarien, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af udtalelsen.
- 13 Ved skrivelse af 30. maj 2022 bestred Republikken Bulgarien ikke det foreholdte traktatbrud, men påpegede, at direktiv 2019/1161 ville blive gennemført fuldt ud med vedtagelsen af de love og administrative retsakter, der er nævnt i denne doms præmis 11.
- 14 Da Kommissionen fandt, at de foranstaltninger, der sikrede en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv, stadig ikke var blevet vedtaget eller i det mindste meddelt Kommissionen mere end 20 måneder efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktivet, anlagde denne institution nærværende sag.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

- 15 Den 7. februar 2024 blev retsforhandlingernes skriftlige del i nærværende sag afsluttet.
- 16 Ved processkrift af 3. maj 2024 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Republikken Bulgariens gennemførelse af direktiv 2019/1161 kan anses for at være blevet afsluttet den 5. januar 2024, og den har derfor delvist hævet sagen og frafaldet påstanden om fastsættelse af en tvangsbøde, mens den har tilpasset sin påstand om, at denne medlemsstat pålægges at betale et fast beløb, til et beløb på 1 593 000 EUR.
- 17 Den 13. maj 2024 har Republikken Bulgarien fremsat sine bemærkninger til Kommissionens delvise hævelse af sagen og dens tilpasning af påstandene.
- 18 Den 11. og den 14. juni 2024 har Republikken Bulgarien fremlagt et dokument, der ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 17. juni 2024 er blevet tilført sagsakterne som beviser, der i henhold til artikel 128, stk. 2, i Domstolens procesreglement er blevet fremlagt efter, at retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet.
- 19 I dette dokument fremlagde denne medlemsstat for det første resultaterne af undersøgelserne af vejtransportkøretøjer, der er erhvervet eller anvendt til levering af transporttjenester i forbindelse med opfyldelse af offentlige kontrakter, og for det andet oplysningerne fra ordregiverne.
- 20 Republikken Bulgarien har fremlagt disse supplerende oplysninger til støtte for sine argumenter om, at påstanden om betaling af et fast beløb skal forkastes, og subsidiært om, at det faste beløb, som Kommissionen har krævet, skal nedsættes.
- 21 Ved skrivelse af 14. oktober 2024 har Kommissionen taget stilling til de nævnte nye beviser.

IV. Om søgsmålet

A. *Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF*

1. *Parternes argumenter*

- 22 Kommissionen har i stævningen indledningsvis anført, at i overensstemmelse med Domstolens praksis, bl.a. dom af 27. oktober 2011, Kommissionen mod Polen (C-362/10, EU:C:2011:703, præmis 46), og af 15. oktober 2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 51), skal direktivbestemmelser gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Kommissionen har desuden anført, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter, at bestemmelserne til gennemførelse af direktivet skal indeholde en henvisning til dette, eller at bestemmelserne ved

- offentliggørelsen skal ledsages af en sådan henvisning, således som det i det foreliggende tilfælde er fastsat i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2019/1161, er det i henhold til denne retspraksis under alle omstændigheder nødvendigt at vedtage en positiv gennemførelsesforanstaltning. Kommissionen har i denne henseende henvist til præmis 49 i dom af 11. juni 2015, Kommissionen mod Polen (C-29/14, EU:C:2015:379).
- 23 Kommissionen har med henvisning til præmis 51 og 59 i dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), anført, at medlemsstaterne i øvrigt er forpligtede til at meddele Kommissionen klare og præcise oplysninger om gennemførelsen af et direktiv. De bør utvetydigt anføre de love og administrative foranstaltninger, med hvilke de mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, de er pålagt ved direktivet. Medlemsstaterne er ligeledes forpligtede til for hver enkelt bestemmelse i det pågældende direktiv at angive den eller de nationale foranstaltninger, der sikrer dets gennemførelse, eventuelt ledsaget af en sammenligningstabel.
- 24 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen konstateret, at Republikken Bulgarien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2019/1161 i national ret.
- 25 Republikken Bulgarien har desuden tilsidesat sin forpligtelse til straks at meddele Kommissionen teksten til gennemførelsesforanstaltningerne. Kommissionen har fremhævet, at denne medlemsstat ikke har bestridt traktatbruddet i denne henseende.
- 26 Republikken Bulgarien har i svarskriftet gjort gældende, at forsinkelsen med gennemførelsen af direktiv 2019/1161 skyldtes den politiske ustabilitet i Bulgarien som følge af de hyppige regeringsændringer og opløsningen af nationalforsamlingen.
- 27 Denne medlemsstat har fremhævet, at loven til gennemførelse af dette direktiv blev vedtaget den 5. oktober 2023 og offentliggjort i *Darzhaven vestnik* nr. 88 af 20. oktober 2023. Denne lov er trådt i kraft og er blevet meddelt via Kommissionens Themis-system under nr. MNE (2023) 05496.
- 28 Af denne grund og henset til Kommissionens vide skønsmargen med hensyn til afgørelsen om, hvorvidt en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat skal fortsættes eller ej, har Republikken Bulgarien anmodet denne institution om at hæve søgsmålet i den foreliggende sag.
- 29 Republikken Bulgarien har desuden præciseret, at visse af de definitioner, der er fastsat i direktiv 2019/1161, fandtes i den nationale lovgivning, der blev vedtaget før den 2. august 2021.
- 30 Navnlig er artikel 5, stk. 2 og 4, i Zakon za obshtestvenite porachki (lov om offentlige udbud) (DV nr. 13 af 16.2.2016), med senere ændringer, sammenfaldende med artikel 4 i direktiv 2009/33, som ændret ved direktiv 2019/1161, for så vidt angår definitionen af »ordregivende myndigheder« og »ordregivere«, idet EU-lovgiver ved fastlæggelsen af disse definitioner har henvist til direktiv 2014/24 og direktiv 2014/25.
- 31 Hvad angår artikel 149, stk. 1, i Zakon za Dvizhenie po patishtata (færdselsloven) (DV nr. 20 af 5.3.1999), med senere ændringer, svarer denne bestemmelse til artikel 4, nr. 3), i direktiv 2009/33, som ændret ved direktiv 2019/1161, der definerer »vejtransportkøretøj« ved henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/858 af 30. maj 2018 om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og (EF) nr. 595/2009 og om ophævelse af direktiv 2007/46/EF (EUT 2018, L 151, s. 1).
- 32 Endvidere har Republikken Bulgarien gjort gældende, at det på grund af den politiske ustabilitet på nationalt plan, som udgør force majeure, og de vanskeligheder, der opstod under lovgivningsproceduren som følge af covid-19-pandemien, objektivt set var umuligt for den at gennemføre direktiv 2019/1161 inden for den fastsatte frist.
- 33 Kommissionen har i replikken anført, at selv om begrebet »force majeure« i overensstemmelse med Domstolens praksis og bl.a. dom af 25. januar 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, præmis 53 og

- den deri nævnte retspraksis), og af 8. juni 2023, Kommissionen mod Slovakiet (Ret til at opsige en aftale uden betaling af et gebyr) (C-540/21, EU:C:2023:450, præmis 80 og 81 samt den deri nævnte retspraksis), ikke forudsætter, at det er absolut umuligt for en medlemsstat at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten, kræver det ikke desto mindre, at den pågældende manglende overensstemmelse skyldes usædvanlige og uforudseelige omstændigheder, som medlemsstaten ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger den ikke kunne have undgået trods al udvist agtpågivenhed.
- 34 Denne institution har fremhævet, at Republikken Bulgarien først i sit svarskrift for Domstolen har påberåbt sig de vanskeligheder, der opstod under lovgivningsproceduren og som følge af covid-19-pandemien.
- 35 Kommissionen har ikke bestridt, at covid-19-pandemien var en usædvanlig og uforudsigelig krise, som Republikken Bulgarien ikke havde nogen indflydelse på, og som lå uden for sidstnævntes kontrol.
- 36 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at der skal fastslås en konkret forbindelse mellem den omstændighed, der påberåbes som force majeure, og det pågældende traktatbrud, idet den har anført, at begrebet »force majeure« ifølge Domstolens praksis og navnlig dom af 25. januar 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige områder af EU-retten, hvor det anvendes, idet begrebet skal fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvor det får betydning.
- 37 Republikken Bulgarien har ikke godtgjort, at der er en særlig forbindelse mellem covid-19-pandemien og den forsinkede gennemførelse af direktiv 2019/1161. Denne medlemsstat har hverken angivet varigheden af den forsinkelse med gennemførelsen, der skyldtes denne pandemi, eller præciseret grundene til, at den forhindrede den i at afslutte gennemførelsen inden for de fastsatte frister.
- 38 Kommissionen har med henvisning til dom af 8. juni 2023, Kommissionen mod Slovakiet (Ret til at opsige en aftale uden betaling af et gebyr) (C-540/21, EU:C:2023:450, præmis 80 og 81 samt den deri nævnte retspraksis), tilføjet, at argumentet om force majeure kun kan påberåbes for den periode, der er nødvendig for at afhjælpe de opståede vanskeligheder.
- 39 Fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1161 begyndte at løbe syv måneder, før der blev erklæret undtagelsestilstand i Republikken Bulgarien på grund af covid-19-pandemien. Som det fremgår af svarskriftet, blev det forberedende arbejde med lovforslaget til gennemførelse af dette direktiv imidlertid først påbegyndt i 2021.
- 40 Alle medlemsstater med undtagelse af Republikken Estland og Republikken Bulgarien gennemførte direktiv 2019/1161 inden udgangen af 2022, idet Republikken Estland afsluttede gennemførelsen af dette direktiv i april 2023.
- 41 Under disse omstændigheder kan covid-19-pandemien ikke begrunde, at Republikken Bulgarien ikke opfyldte sin forpligtelse i henhold til artikel 2 i direktiv 2019/1161 i mere end to år efter udløbet af gennemførelsesfristen.
- 42 Hvad angår Republikken Bulgariens argument om, at den politiske ustabilitet forhindrede den i at gennemføre direktiv 2019/1161 inden for de fastsatte frister, har Kommissionen anført, at det følger af Domstolens faste praksis og bl.a. af dom af 23. november 2000, Kommissionen mod Frankrig (C-319/99, EU:C:2000:649, præmis 10), af 7. december 2000, Kommissionen mod Italien (C-423/99, EU:C:2000:681, præmis 10), af 16. juli 2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 85), og af 25. februar 2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 77), at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at et direktiv ikke er gennemført inden for den i direktivet fastsatte frist.
- 43 Under alle omstændigheder begyndte den parlamentariske krise, som Republikken Bulgarien har henvist til, i april 2021, kun fire måneder før udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1161.

- 44 Kommissionen har desuden anført, at selv om Republikken Bulgarien har gjort gældende, at national ret allerede indeholdt visse af de definitioner, der er indført ved dette direktiv, har den imidlertid først fremlagt forklarende dokumenter i denne henseende i svarskriftet.
- 45 Desuden giver fremlæggelsen af et forklarende dokument vedrørende den faktiske gennemførelse af et direktivs bestemmelser ved eksisterende bestemmelser i national ret ikke i sig selv grundlag for at antage, at der foreligger en gennemførelsesretsakt. Såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det nemlig nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv. Kommissionen har i denne henseende støttet sig på dom af 29. oktober 2009, Kommissionen mod Polen (C-551/08, EU:C:2009:683, præmis 23), af 11. juni 2015, Kommissionen mod Polen (C-29/14, EU:C:2015:379, præmis 49), af 4. oktober 2018, Kommissionen mod Spanien (C-599/17, EU:C:2018:813, præmis 21), og af 16. juli 2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 31).
- 46 I det foreliggende tilfælde er et sådant krav udtrykkeligt fastsat i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2019/1161.
- 47 Derfor kan de eksisterende bestemmelser i bulgarsk ret ikke anses for at udgøre en positiv retsakt til gennemførelse af direktiv 2019/1161.
- 48 I replikken har Republikken Bulgarien gjort gældende, at den, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, såvel i forbindelse med den administrative procedure som i svarskriftet har fremlagt konkrete, objektive og præcise oplysninger om udviklingen i processen til gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1161.
- 49 Hvad angår covid-19-pandemien har Republikken Bulgarien gjort gældende, at for så vidt som lovgivningsprocessen er lang, kunne gennemførelsen af dette direktiv ikke gennemføres umiddelbart efter pandemiens afslutning.
- 50 Denne medlemsstat har ligeledes henvist til, at der var lange perioder, hvor der ikke var noget lovgivningsorgan med kompetence til at vedtage de retsakter, der var nødvendige for at gennemføre direktivets bestemmelser.
- 51 Republikken Bulgarien har med sit svarskrift fremlagt en sammenligningstabel, der viser de bestemmelser i den nationale lovgivning, der svarer til de forskellige bestemmelser i direktiv 2019/1161.

2. Domstolens bemærkninger

- 52 I henhold til artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2019/1161 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 2. august 2021 og straks underrette Kommissionen herom. I henhold til stk. 1, andet afsnit, skulle disse bestemmelser ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning.
- 53 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2019/1161 fastsætter, at medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.
- 54 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i Kommissionens begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 15, og af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 55 I den foreliggende sag fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Republiken Bulgarien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 6. april 2022, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for fuldt ud at efterkomme direktiv 2019/1161, og derfor ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.
- 56 Denne medlemsstat har for det første gjort gældende, at den eksisterende lovgivning allerede indeholdt visse af de begreber, der er defineret i direktiv 2019/1161, heriblandt begreberne »ordregivende myndigheder«, »ordregivere« og »køretøj til vejtransport«.
- 57 Det skal i denne henseende bemærkes, at direktiv 2019/1161 ikke alene har ændret definitionen af de tre begreber, der er nævnt i denne doms præmis 56, og som fremgår af artikel 4 i direktiv 2009/33, men også har defineret to andre begreber, nemlig begreberne »renere køretøj« og »tungt nulemissionskøretøj«. Derudover har direktiv 2019/1161 ændret andre bestemmelser i direktiv 2009/33.
- 58 Republiken Bulgarien har imidlertid ikke godtgjort, at den eksisterende nationale lovgivning sikrede gennemførelsen af alle de ændringer, der blev indført ved direktiv 2019/1161.
- 59 For det andet har denne medlemsstat gjort gældende, at det objektivt set var umuligt for den at gennemføre direktiv 2019/1161 på grund af dels den politiske ustabilitet i Bulgarien som følge af hyppige regeringsskifter og opløsningen af nationalforsamlingen, dels covid-19-pandemien, der medførte forsinkelser i lovgivningsarbejdet, idet disse to forhold ligeledes udgjorde tilfælde af force majeure.
- 60 Republiken Bulgariens argument om politisk ustabilitet kan ikke tiltrædes i henhold til Domstolens faste praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af EU-retten – såsom manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist – ikke overholdes (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 33).
- 61 Hvad angår Republiken Bulgariens argument vedrørende covid-19-pandemien er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om begrebet »force majeure« ikke forudsætter, at det er absolut umuligt at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten, kræver det dog, at det omhandlede traktatbrud skyldes usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig force majeure, ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger den pågældende ikke kunne have undgået trods størst mulig agtpågivenhed, og at en force majeure-situation kun kan påberåbes i den periode, der er nødvendig for at afhjælpe disse vanskeligheder (dom af 8.6.2023, Kommissionen mod Slovakiet (Ret til at opsige en aftale uden betaling af et gebyr), C-540/21, EU:C:2023:450, præmis 81, og af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 36).
- 62 Selv om en sundhedskrise af et omfang som covid-19-pandemien er en usædvanlig og uforudsigelig begivenhed, som Republiken Bulgarien ikke har nogen indflydelse på, forholder det sig ikke desto mindre således, at det tilkom denne medlemsstat at handle med den fornødne omhu ved i god tid at underrette Kommissionen om de vanskeligheder, der var opstået, i det mindste inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 6. april 2022 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 36). Som det fremgår af duplikkens punkt 5-8, og som bekræftet af Kommissionen i processkriftet af 3. maj 2024, hvorved Kommissionen delvist frafaldt sine påstande, gennemførte Republiken Bulgarien imidlertid først direktiv 2019/1161 fuldstændigt den 5. januar 2024.
- 63 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at Republiken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2019/1161, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og følgelig ikke har underrettet Kommissionen herom.

B. Pålæggelse af betaling af et fast beløb i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

1. Parternes argumenter

- 64 Kommissionen er af den opfattelse, at det omhandlede traktatbrud er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF, og at 2023-meddelelsen finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 65 Kommissionen har anført, at i henhold til denne meddelelses punkt 2 skal de økonomiske sanktioner, der pålægges i henhold til artikel 260 TEUF, baseres på tre kriterier, nemlig tilsidesættelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre, at den økonomiske sanktion i sig selv forebygger yderligere tilsidesættelser.
- 66 Hvad for det første angår tilsidesættelsens grovhed har denne institution gjort gældende, at den i tilfælde af søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF konsekvent anvender en koefficient for grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen er af den opfattelse, at i henhold til 2023-meddelelsens punkt 3.2.2 skal alle direktiver i en Union, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet, betragtes som lige vigtige og gennemføres fuldt ud af medlemsstaterne inden for de frister, EU-lovgiver har fastsat.
- 67 Kommissionen har tilføjet, at eftersom Domstolen har præciseret, at medlemsstatens forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger omfatter en forpligtelse til at give tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger om, ved hvilke nationale bestemmelser de tilsvarende bestemmelser i et direktiv gennemføres (jf. i denne retning dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51 og 59), kan den omstændighed, at den berørte medlemsstat har tilsidesat denne forpligtelse, sanktioneres i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 68 Kommissionen har derfor foreslået, at der i det foreliggende tilfælde anvendes en koefficient for grovhed på 10 på en skala fra 1 til 20. Den har præciseret, at denne koefficient på 10 er særligt moderat i tilfælde af manglende gennemførelse og fuldstændig manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger. Den horisontale anvendelse af en koefficient for grovhed på 10 i alle tilfælde, hvor der ikke på nogen måde er foretaget gennemførelse og heller ikke meddelt gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen, sikrer retssikkerheden og forudsigeligheden af denne institutions handlinger samt ligebehandlingen af medlemsstaterne.
- 69 Kommissionen har anført, at forpligtelsen til at vedtage nationale foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter. Den har i denne forbindelse henvist til Domstolens dom af 25. februar 2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område) (C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Hvad for det andet angår tilsidesættelsens varighed har Kommissionen anført, at denne for så vidt angår beregningen af det faste beløb svarer til det antal dage, overtrædelsen har varet. Denne varighed skal beregnes i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 4.2.1 og svarer til antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse i det relevante direktiv og den dato, hvor traktatbruddet bringes til ophør. I den foreliggende sag har Kommissionen præciseret, at den periode, der skal tages i betragtning, er perioden mellem den 3. august 2021, idet fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1161 udløb den 2. august 2021, og den 4. januar 2024, idet direktiv 2019/1161 blev fuldstændigt gennemført i bulgarsk ret den 5. januar 2024, hvilket svarer til en periode på 885 dage.
- 71 Hvad for det tredje angår sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til medlemsstaternes betalingsevne har Kommissionen anført, at den udtrykkes ved den »n-faktor«, der er fastsat for hver medlemsstat i punkt 3 i bilag I til 2023-meddelelsen. Den måde, hvorpå n-faktoren beregnes, som er blevet revideret ved denne meddelelse, er nu hovedsagelig baseret på medlemsstaternes BNP og sekundært på deres befolkning. I henhold til dette punkt 3 er »n«-faktoren for Republikken Bulgarien 0,18.
- 72 Kommissionen har foreslået, at det faste beløb fastsættes ved at multiplicere det daglige beløb, der er fastsat i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 4.2 og 4.2.2, svarende til 1 800 EUR pr. dag (1 000x10x0,18), med det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved (885 dage). Det samlede faste

beløb, som der er nedlagt påstand om, beløber sig således til 1 593 000 EUR, hvilket under alle omstændigheder er højere end det faste minimumsbeløb, der i punkt 5 i bilag I til nævnte meddelelse er fastsat til 504 000 EUR for Republikken Bulgarien.

73 Republikken Bulgarien har principalt nedlagt påstand om, at der ikke skal gives medhold i Kommissionens påstand om pålæggelse af betaling af et fast beløb, subsidiært om nedsættelse af det påståede faste beløb.

74 Hvad angår størrelsen af det faste beløb har Republikken Bulgarien gjort gældende, at de vanskeligheder, som denne medlemsstat er stødt på, og som er nævnt i denne doms præmis 32, skal tages i betragtning med henblik på at fastlægge koefficienten for det påståede traktatbruds grovhed.

75 Denne medlemsstat har tilføjet, at selv om den eksisterende bulgarske lovgivning ikke udtrykkeligt henviser til direktiv 2019/1161, forhindrer dette ikke borgerne i at påberåbe sig de rettigheder, der følger af denne lovgivning, som svarer til kravene i dette direktiv.

76 Sidstnævnte omstændighed skal ligeledes tages i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af det påståede traktatbruds grovhed og bør, såfremt den påstand, som Kommissionen har nedlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke helt forkastes af Domstolen, føre til, at det faste beløb fastsættes på det lavest mulige niveau.

77 Kommissionen har i sin replik anført, at som den gjorde gældende i forbindelse med undersøgelsen af traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF, kan Republikken Bulgarien ikke påberåbe sig et argument om force majeure med henblik på at unddrage sig sin betalingsforpligtelse.

78 Denne institution har anført, at en domfældelse til betaling af et fast beløb hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har været ved i en lang periode, og den har i denne henseende henvist til dom af 16. juli 2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 76).

79 I duplikken har Republikken Bulgarien gjort gældende, at Kommissionen ved konsekvent at anvende en koefficient på 10 på alle tilsidesættelser, der kan sammenlignes med tilsidesættelsen i den foreliggende sag, har undladt at individualisere sanktionen i forhold til den begåede overtrædelse.

80 Henset til de særlige omstændigheder i denne medlemsstat er anvendelsen af den pågældende koefficient i det foreliggende tilfælde for vidtgående.

81 Republikken Bulgarien har gjort gældende, at den manglende individualisering i Kommissionens fremgangsmåde ikke gør det muligt at opnå den ønskede afskrækkende virkning og kan føre til en forringelse af kvaliteten af gennemførelsen, eftersom medlemsstaterne vil blive tilskyndet til at gennemføre direktiverne uanset hvad inden for den fastsatte frist.

82 En sådan tilgang vil desuden være i strid med proportionalitetsprincippet og forpligtelsen til loyalt samarbejde.

83 Republikken Bulgarien har i sit svar på Kommissionens delvise hævelse af sagen gjort gældende, at Domstolen i præmis 78 og 79 i dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), fastslog, at denne institution ikke kunne påberåbe sig princippet om medlemsstaternes lighed for traktaterne, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, TEU, med henblik på at begrunde en automatisk anvendelse af en enkelt koefficient for grovhed i tilfælde af manglende fuldstændig gennemførelse af et direktiv og dermed manglende meddelelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for dets gennemførelse. De konsekvenser, som den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, har for de berørte private og offentlige interesser, kan nemlig variere ikke blot fra medlemsstat til medlemsstat, men også alt efter det ikkegennemførte direktivs normative indhold. Følgelig kan Kommissionen ikke frigøre sig fra sin forpligtelse til i hver enkelt medlemsstat og for hvert enkelt tilfælde at vurdere konsekvenserne af den konstaterede tilsidesættelse for private og offentlige interesser ved at begrænse sig til en automatisk

anvendelse af en koefficient for grovhed i forbindelse med fastsættelsen af økonomiske sanktioner under hensyntagen til eventuelle formildende eller skærpende omstændigheder.

- 84 I det foreliggende tilfælde tog Kommissionen ved fastsættelsen af koefficienten for grovhed hverken hensyn til arten af de sociale relationer, der var berørt af den manglende gennemførelse, eller til en række andre formildende omstændigheder, som Republikken Bulgarien havde påberåbt sig under den skriftlige procedure.

2. *Domstolens bemærkninger*

- 85 Artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. Hvis Domstolen i overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF fastslår tilsidesættelsen, kan den pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, som Domstolen fastsætter i sin dom.

- 86 Eftersom det, således som det fremgår af denne doms præmis 63, er godtgjort, at Republikken Bulgarien ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 6. april 2022, hverken havde vedtaget eller dermed meddelt Kommissionen de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2019/1161 i national ret, er det således fastslåede traktatbrud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF.

- 87 Det følger af fast retspraksis, at det hvad angår muligheden for at pålægge en økonomisk sanktion tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

- 88 Det skal fastslås, at samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud, nemlig den fuldstændige mangel på meddelelse af de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre dette direktiv ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 6. april 2022, og selv på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål, udgør et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 70, og af 29.2.2024, Kommissionen mod Irland (Audiovisuelle medietjenester), C-679/22, EU:C:2024:178, præmis 73).

- 89 Med henblik på beregningen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, tilkommer det Domstolen under udøvelsen af sin skønsbeføjelse at fastsætte størrelsen heraf således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingssevne (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

- 90 Hvad for det første angår den begåede tilsidesættelses grovhed kan denne ikke fastsættes ved automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 79 og 88).

- 91 Med henblik på at undersøge grovheden af den tilsidesættelse, der er konstateret i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage bestemmelser for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger udgør

væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og at en tilsidesættelse af disse forpligtelser derfor skal anses for at have en klar grov karakter (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

- 92 I det foreliggende tilfælde skal det fremhæves, at direktiv 2019/1161, således som det fremgår af 2., 5., 8., 12. og 33. betragtning hertil, er et vigtigt EU-retligt instrument, for så vidt som det har til formål at skabe en stimulans for renere køretøjer på efterspørgselssiden til støtte for en omstilling til lavemissionsmobilitet med henblik på dels at mindske CO₂-emissioner fra køretøjer og at reducere luft- og støjforurening, samtidig med at dekarboniseringen af transportsektoren understøttes, dels at forbedre luftkvaliteten i byer og i andre forurenede områder og samtidig bidrage til Unionens industris konkurrenceevne og vækst på de voksende globale markeder for lav- og nulemissionskøretøjer.
- 93 Den manglende gennemførelse af dette direktivs bestemmelser er nødvendigvis til skade for overholdelsen af EU-retten og for dens ensartede og effektive anvendelse.
- 94 Som anført i nærværende doms præmis 56 har Republikken Bulgarien ganske vist i svarskriftet gjort gældende, at visse af de begreber, der er defineret i direktiv 2019/1161, allerede fandtes i den tidligere nationale lovgivning, bl.a. de i dette direktiv omhandlede begreber »ordregivende myndigheder«, »ordregivere« og »køretøj til vejtransport«.
- 95 Som det fremgår af denne doms præmis 57, har det nævnte direktiv imidlertid ikke alene ændret definitionerne af disse tre begreber i artikel 4 i direktiv 2009/33, som ændret ved direktiv 2019/1161, men også defineret to andre begreber, nemlig begreberne »renere køretøj« og »tungt nulemissionskøretøj«. De to sidstnævnte begreber er af grundlæggende betydning, henset til de formål med direktiv 2019/1161, der er nævnt i denne doms præmis 92.
- 96 Med vedtagelsen af direktiv 2019/1161 har EU-lovgiver desuden ændret andre bestemmelser i direktiv 2009/33.
- 97 Som anført i nærværende doms præmis 58 har Republikken Bulgarien imidlertid ikke godtgjort, at den eksisterende nationale lovgivning sikrede gennemførelsen af alle de ændringer, der blev indført ved direktiv 2019/1161.
- 98 Den manglende vedtagelse af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at gennemføre dette direktiv, er derfor af særlig grov karakter.
- 99 Hvad dernæst angår tilsidesættelsens varighed er det ubestridt, at Republikken Bulgarien ved udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i artikel 2 i direktiv 2019/1161, nemlig den 2. august 2021, ikke havde vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre gennemførelsen af dette direktiv og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.
- 100 Som det fremgår af de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, gennemførte Republikken Bulgarien direktiv 2019/1161 fuldt ud den 5. januar 2024, således at det pågældende traktatbrud varede 885 dage.
- 101 Hvad endelig angår fastlæggelsen af Republikken Bulgariens betalingsevne følger det af Domstolens praksis, at der ved beregningsmetoden for »n«-faktoren ikke er anledning til at tage hensyn til størrelsen af denne medlemsstats befolkning i samme omfang, som Kommissionen har gjort det i henhold til 2023-meddelelsen (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 84-86 og 102).
- 102 Derimod skal Republikken Bulgariens BNP lægges til grund som den vigtigste faktor. I denne henseende skal der ligeledes tages hensyn til den seneste udvikling i denne medlemsstats BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 131).

- 103 Henset til samtlige disse omstændigheder og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet ved artikel 260, stk. 3, TEUF, hvorefter Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke må overskride det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser, der svarer til den, der følger af tilsidesættelsen af artikel 2 i direktiv 2019/1161, og som berører EU-rettens fulde virkning, kræver, at der pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 1 593 000 EUR.

Sagsomkostninger

- 104 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republiken Bulgarien tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da denne har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Syvende Afdeling):

- 1) **Republikken Bulgarien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1161 af 20. juni 2019 om ændring af direktiv 2009/33/EF om fremme af renere og mere energieffektive køretøjer til vejtransport, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 6. april 2022, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.**
- 2) **Republikken Bulgarien betaler Kommissionen et fast beløb på 1 593 000 EUR.**
- 3) **Republikken Bulgarien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter

* Processprog: bulgarsk.