

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPEISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPAÏSCHEN UNIE
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUDEUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

8. maj 2025 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – direktiv (EU) 2019/790 – det digitale indre marked – ophavsret og beslægtede rettigheder – delvis gennemførelse – artikel 260, stk. 3, TEUF – økonomiske sanktioner – påstand om betaling af et fast beløb og en tvangsbøde – delvis hævelse af sagen«

I sag C-214/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 31. marts 2023,

Europa-Kommissionen ved J. Samnadda og C. Vang, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kongeriget Danmark ved D. Elkan, J. Kronborg og C. Maertens, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias, formanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis, og dommer Z. Csehi (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: dansk.

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 Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/790 af 17. april 2019 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked og om ændring af direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF (EUT 2019, L 130, s. 92) ved ikke senest den 7. juni 2021 at have vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller, under alle omstændigheder, ved ikke at have underrettet Kommissionen om disse love og administrative bestemmelser.
- Kongeriget Danmark tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 3 640 EUR pr. dag fra dagen efter fristen for gennemførelsen af direktivet, dvs. den 8. juni 2021, og indtil den dag, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller, i tilfælde af at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af Domstolens dom, dog minimum 1 456 000 EUR.
- Såfremt det i første led omhandlede traktatbrud fortsætter efter afsigelsen af dom i nærværende sag, tilpligtes Kongeriget Danmark at betale Kommissionen en tvangsbøde på 21 840 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra datoen for afsigelsen af dommen og indtil den dato, hvor Kongeriget Danmark opfylder sine forpligtelser i henhold til direktivet.
- Kongeriget Danmark tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

I. Retsforskrifter

A. Direktiv 2019/790

2 I tredje til femte betragtning til direktiv 2019/790 er følgende anført:

- »(3) Den hurtige teknologiske udvikling fortsætter med at ændre den måde, hvorpå værker og andre frembringelser skabes, produceres, distribueres og udnyttes. Der dukker hele tiden nye forretningsmodeller og nye aktører op. Den relevante lovgivning skal være fremtidssikret for ikke at begrænse den teknologiske udvikling. De mål og principper, der er fastlagt i [Den Europæiske Unions] ophavsretlige rammer, er fortsat velfunderede. Der er imidlertid fortsat retsusikkerhed for både rettighedshavere og brugere med

hensyn til visse anvendelser af værker og andre frembringelser i det digitale miljø, herunder grænseoverskridende anvendelser. Som angivet i Kommissionens meddelelse af 9. december 2015 med titlen »På vej mod en tidssvarende, mere europæisk ramme for ophavsret«, er det på nogle områder nødvendigt at tilpasse og supplere den eksisterende EU-ramme for ophavsret og samtidig opretholde et højt beskyttelsesniveau for ophavsret og beslægtede rettigheder. I dette direktiv fastsættes der regler for tilpasningen af visse undtagelser og indskrænkninger til ophavsret og beslægtede rettigheder til digitale og grænseoverskridende miljøer samt foranstaltninger til at lette visse licenspraksisser, navnlig, men ikke kun, hvad angår udbredelsen af værker og andre frembringelser, der ikke længere forhandles, og tilgængeligheden af audiovisuelle værker online på video on demand-platforme med henblik på at sikre bredere adgang til indhold. Det indeholder også regler, der skal lette anvendelsen af indhold i det offentlige domæne. For at skabe en velfungerende og retfærdig markedsplads for ophavsret bør der også være regler om rettigheder i publikationer, om udbydere af onlinetjenesters anvendelse af værker eller andre frembringelser, når disse udbydere lagrer og giver adgang til indhold uploadet af brugerne, om gennemsigtigheden i ophavsmænds og udøvende kunstneres aftaler og om ophavsmænds og udøvende kunstneres vederlag samt en mekanisme for tilbagekaldelse af rettigheder, som ophavsmænd og udøvende kunstnere har overdraget på et eksklusivt grundlag.

- (4) Dette direktiv bygger på og supplerer reglerne i de gældende direktiver på dette område, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/9/EF [af 11. marts 1996 om retlig beskyttelse af databaser (EFT 1996, L 77, s. 20)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2000/31/EF [af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (EFT 2000, L 178, s. 1)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2001/29/EF [af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet (EFT 2001, L 167, s. 10)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2006/115/EF [af 12. december 2006 om udlejnings- og udlånsrettigheder samt om visse andre ophavsretsbeslægtede rettigheder i forbindelse med intellektuel ejendomsret (EUT 2006, L 376, s. 28)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2009/24/EF [af 23. april 2009 om retlig beskyttelse af edb-programmer (EUT 2009, L 111, s. 16)], [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2012/28/EU [af 25. oktober 2012 om visse tilladte anvendelser af forældreløse værker (EUT 2012, L 299, s. 5)] og [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv] 2014/26/EU [af 26. februar 2014 om kollektiv forvaltning af ophavsret og beslægtede rettigheder samt multiterritoriale licenser for rettigheder til musikværker med henblik på onlineanvendelse i det indre marked (EUT 2014, L 84, s. 72)].
- (5) Inden for områderne forskning, innovation, uddannelse og bevarelse af kulturarven giver digitale teknologier mulighed for nye former for anvendelse, der ikke klart er omfattet af de eksisterende EU-regler om

undtagelser og indskrænkninger. Derudover kan den frivillige karakter af de undtagelser og indskrænkninger, som er fastlagt i direktiv 96/9/EF, 2001/29/EF og 2009/24/EF på disse områder, have en negativ indvirkning på det indre markeds funktion. [...] Der bør indføres obligatoriske undtagelser eller indskrænkninger for anvendelse af teknologier til tekst- og datamining, illustration i forbindelse med undervisning i det digitale miljø og for bevarelse af kulturarven. De eksisterende undtagelser og indskrænkninger i EU-retten bør fortsat gælde, herunder inden for tekst- og datamining, uddannelse og aktiviteter inden for bevarelse, så længe de ikke begrænser anvendelsesområdet for de obligatoriske undtagelser eller indskrænkninger, som er fastsat i dette direktiv, og som skal gennemføres af medlemsstaterne i deres nationale ret. Direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF bør derfor ændres.«

- 3 Artikel 1 i direktiv 2019/790 med overskriften »Genstand og anvendelsesområde« fastsætter følgende i stk. 1:

»Dette direktiv indeholder regler, der har til formål yderligere at harmonisere EU-retten om ophavsret og beslægtede rettigheder inden for rammerne af det indre marked, under særlig hensyntagen til digitale og grænseoverskridende anvendelser af beskyttet indhold. Det indeholder også regler om undtagelser fra og indskrænkninger af ophavsret og beslægtede rettigheder, fremme af licenser samt regler, der har til formål at sikre en velfungerende markedsplads for udnyttelsen af værker og andre frembringelser.«

- 4 Dette direktivs afsnit IV med overskriften »Foranstaltninger til at skabe en velfungerende markedsplads for ophavsret« indeholder artikel 15-23. Artikel 15 med overskriften »Beskyttelse af pressepublikationer med henblik på onlineanvendelse« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sørger for, at udgiverne af publikationer, der er etableret i en medlemsstat, indrømmes de i artikel 2 og artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/29/EF fastsatte rettigheder med hensyn til udbydere af informationssamfundstjenesters onlineanvendelse af deres pressepublikationer.

[...]«

- 5 Direktivets artikel 17 med overskriften »Udbydere af onlineindholdsdelingstjenesters anvendelse af beskyttet indhold« fastsætter følgende i stk. 1 og 10:

»1. Medlemsstaterne fastsætter, at en udbyder af onlineindholdsdelingstjenester foretager en overføring til almenheden eller tilrådighedsstillelse for almenheden med henblik på dette direktiv, når den pågældende giver offentlig adgang til ophavsretligt beskyttede værker eller andre beskyttede frembringelser, der uploades af brugerne.

En udbyder af onlineindholdsdelingstjenester skal derfor indhente tilladelse fra [...] rettighedshaver[ne], f.eks. ved at indgå en licensaftale, med henblik på at overføre værker eller andre frembringelser til almenheden eller stille dem til rådighed for almenheden.

[...]

10. Fra den 6. juni 2019 arrangerer Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne interessentdialoger for at drøfte bedste praksis for samarbejdet mellem udbydere af onlineindholdsdelingstjenester og rettighedshavere. Kommissionen udarbejder i samråd med udbydere af onlineindholdsdelingstjenester, rettighedshavere, brugerorganisationer og andre relevante interessenter og under hensyntagen til resultaterne af interessentdialogerne vejledning om anvendelsen af denne artikel, navnlig for så vidt angår det samarbejde, der er omhandlet i stk. 4. Når der drøftes bedste praksis, tages der bl.a. hensyn til behovet for at sikre balance mellem grundlæggende rettigheder og til anvendelsen af undtagelser og indskrænkninger. I forbindelse med denne interessentdialog skal brugerorganisationer have adgang til tilstrækkelige oplysninger fra udbydere af onlineindholdsdelingstjenester om deres praksis hvad angår stk. 4.«

6 Artikel 29 i direktiv 2019/790 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 7. juni 2021 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. 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. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

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

7 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) bestemmer i punkt 2 med overskriften »Almindelige principper«, at de økonomiske sanktioner skal fastlægges på basis af følgende tre grundlæggende kriterier:

- tilsidesættelsens grovhed
- dens varighed og
- nødvendigheden af at sikre, at den økonomiske sanktion i sig selv forebygger yderligere tilsidesættelser.

8 Denne meddelelse fastsætter i punkt 3 og 4 reglerne om henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

9 Meddelelsens punkt 3.2 vedrørende anvendelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed i forbindelse med beregningen af daglige tvangsbøder er affattet som følger:

»En tilsidesættelse vedrørende [...] manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, anses altid for at være grov. For at tilpasse sanktionens størrelse til sagens konkrete omstændigheder fastsætter Kommissionen koefficienten for tilsidesættelsens grovhed på grundlag af to parametre: betydningen af de EU-regler, der er tilsidesat eller ikke gennemført, og konsekvenserne af denne tilsidesættelse for generelle og individuelle interesser.

På baggrund af nedenstående betragtninger bestemmes tilsidesættelsens grovhed ved en af Kommissionen fastsat koefficient på mellem mindst 1 og højst 20.«

10 Samme meddelelses punkt 3.2.2 med overskriften »Manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger (artikel 260, stk. 3, TEUF)« har følgende ordlyd:

»For søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF anvender Kommissionen konsekvent en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen gennemførelsesforanstaltninger. I en Union, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet, skal alle lovgivningsdirektiver betragtes som lige vigtige og skal gennemføres fuldt ud af medlemsstaterne inden for de frister, EU-lovgiver har fastsat.

I tilfælde af delvis manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger skal betydningen af den manglende gennemførelse tages i betragtning ved fastsættelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed, som i så tilfælde er lavere end 10. Desuden kan der tages hensyn til tilsidesættelsens virkninger for generelle og individuelle interesser (jf. betragtningerne i punkt 3.2.1.2 ovenfor).«

11 2023-meddelelsens punkt 3.4 med overskriften »Medlemsstatens betalingsevne« fastsætter følgende:

»[...]»

Det sanktionsniveau, der kræves for, at bøden får en afskrækkende virkning, vil variere afhængigt af medlemsstaternes betalingsevne. Denne afskrækkende virkning afspejles i n-faktoren. Det defineres som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, med en vægt på to, og af befolkningen i den pågældende medlemsstat set i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger, med en vægt på én. Dette repræsenterer den

pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne:

$$n_{factor} = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

N-faktorerne for hver medlemsstat er fastsat i punkt 3 i bilaget I.«

- 12 Meddelelsens punkt 4.1 med overskriften »Faste minimumsbeløb« er affattet således:

»Når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen efter EF-traktatens artikel 260, foreslår den mindst et fast minimumsbeløb, der fastsættes for hver medlemsstat ved hjælp af ovennævnte n-faktor, uanset resultatet af den beregning, der er omhandlet i punkt 4.2.

[...]

Minimumsbeløbet for hver medlemsstat er fastsat i punkt 5 i bilaget I.«

- 13 Meddelelsens punkt 4.2. med overskriften »Beregning af det faste beløb« bestemmer følgende:

»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 [...]

[...]«

- 14 2023-meddelelsens punkt 4.2.1 med overskriften »Antal dage, hvor tilsidesættelsen varer ved« fastsætter følgende:

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

[...]

- [F]or 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.

[...]«

- 15 Meddelelsens punkt 4.2.2 er affattet således:

»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 angivet i punkt 2 i bilaget I.

[...]«

- 16 Bilag I til meddelelsen, der har 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 meddelelsens punkt 4.2.2, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Kongeriget Danmark er 0,52. Det fremgår af punkt 5 i bilag I, at det faste minimumsbeløb for Kongeriget Danmark er 1 456 000 EUR.

II. Den administrative procedure og sagen for Domstolen

- 17 Den 24. juni 2021 underrettede Kongeriget Danmark Kommissionen om gennemførelsen af artikel 15 og 17 i direktiv 2019/790 ved lov nr. 1121 af 4. juni 2021.
- 18 Da Kommissionen ikke modtog andre oplysninger fra Kongeriget Danmark om vedtagelse og offentliggørelse af de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at overholde de øvrige artikler i direktiv 2019/790, sendte den en åbningsskrivelse til medlemsstaten den 23. juli 2021.
- 19 Som svar herpå anerkendte Kongeriget Danmark ved skrivelse af 24. september 2021, at alene direktivets artikel 15 og 17 var blevet gennemført i national ret, og anførte, at forsinkelsen med gennemførelsen af de øvrige bestemmelser i direktivet skyldtes en ekstraordinært stor arbejdsbyrde på grund af håndteringen af den globale covid-19-pandemi. Kongeriget Danmark oplyste, at et forslag til gennemførelseslov skulle i offentlig høring senest i juni 2022 og derefter fremsættes i Folketinget i oktober 2022. Ifølge den danske regering skulle bestemmelserne i direktiv 2019/790 efter planen være fuldstændig gennemført i dansk ret den 1. januar 2023.
- 20 Da Kommissionen ikke modtog yderligere meddelelser vedrørende gennemførelsen af direktiv 2019/790, sendte den den 19. maj 2022 en begrundet udtalelse til Kongeriget Danmark, hvori den opfordrede medlemsstaten til at

træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

- 21 Kongeriget Danmark besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 30. juni 2022, hvori det gentog de argumenter, som det havde fremført i sit svar af 24. september 2021, og fremlagde en ny tidsplan for vedtagelse af forslaget til gennemførelseslov, ifølge hvilken gennemførelsen forventedes afsluttet den 1. juli 2023.
- 22 Da de nødvendige foranstaltninger til fuldstændig gennemførelse af direktiv 2019/790 endnu ikke var blevet vedtaget eller meddelt Kommissionen mere end 20 måneder efter udløbet af gennemførelsesfristen, underrettede Kommissionen den 15. februar 2023 Kongeriget Danmark om, at den agtede at anlægge sag ved Domstolen med påstand om, at det blev fastslået, at Kongeriget Danmark havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 29 i direktiv 2019/790, og om, at det blev tilpligtet at betale et fast beløb og en tvangsbøde i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 23 Den 16. marts 2023 meddelte Kongeriget Danmark Kommissionen, at et lovforslag, der ville sikre fuldstændig gennemførelse af direktivet, havde været i offentlig høring den 10. marts 2023 og skulle fremsættes i Folketinget i maj 2023 med henblik på vedtagelse i juni 2023, således at lovens ikrafttrædelse kunne fastsættes til den 1. juli 2023.
- 24 Kommissionen fandt, at medlemsstaten stadig ikke havde opfyldt sine forpligtelser, og den anlagde derfor den 31. marts 2023 denne sag.
- 25 Lov nr. 680 af 6. juni 2023, der sikrer fuldstændig gennemførelse af direktiv 2019/790, trådte i kraft den 7. juni 2023 og blev meddelt Kommissionen samme dag. Kommissionen har derfor i replikken for det første frafaldet sin påstand om betaling af en tvangsbøde og for det andet tilpasset sin påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale et fast beløb, til et beløb på 2 653 560 EUR.
- 26 Den 24. august 2023 blev retsforhandlingernes skriftlige del i nærværende sag afsluttet.
- 27 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 9. februar 2024 blev retsforhandlingerne udsat indtil afsigelsen af dommen i sag C-147/23. Efter afsigelsen af dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), har Domstolens præsident samme dag truffet afgørelse om genoptagelse af sagens behandling.

III. Om søgsmålet

A. Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

1. Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har anført, at Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 29 i direktiv 2019/790, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke havde vedtaget alle de bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og ikke havde meddelt Kommissionen disse bestemmelser.
- 29 Kongeriget Danmark har ikke bestridt, at alene artikel 15 og 17 i direktiv 2019/790 er blevet gennemført inden for den fastsatte frist.

2. Domstolens bemærkninger

- 30 Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, 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 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 I det foreliggende tilfælde sendte Kommissionen den 19. maj 2022 en begrundet udtalelse til Kongeriget Danmark, hvori den opfordrede det til at opfylde de forpligtelser, der var omhandlet i denne udtalelse, inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af udtalelsen.
- 32 Som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, havde Kongeriget Danmark ved udløbet af denne frist ikke vedtaget samtlige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2019/790 og følgelig heller ikke meddelt Kommissionen sådanne foranstaltninger.
- 33 Det følger heraf, at Kongeriget Danmark ved udløbet af denne frist kun havde foretaget en delvis gennemførelse af direktiv 2019/790, idet det nemlig kun havde gennemført direktivets artikel 15 og 17, og Kongeriget Danmark har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 29.

B. Påstanden om pålæggelse af betaling af et fast beløb nedlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

1. Parternes argumenter

- 34 Kommissionen har på grundlag af artikel 260, stk. 3, TEUF nedlagt påstand om, at Kongeriget Danmark tilpligtes at betale et fast beløb. Efter dens opfattelse

omfatter artikel 260, stk. 3, TEUF også delvis manglende meddelelse af foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv som i den foreliggende sag.

- 35 Kommissionen har anført, at de økonomiske sanktioner, der pålægges i medfør af artikel 260 TEUF, i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 2 skal være baseret på tilsidesættelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre, at den økonomiske sanktion forebygger yderligere tilsidesættelser.
- 36 Hvad for det første angår traktatbruddets grovhed har Kommissionen anført, at den koefficient for grovhed, der finder anvendelse i henhold til 2023-meddelelsen, skal være mellem mindst 1 og højst 20. Kommissionen har gjort gældende, at den i overensstemmelse med meddelelsens punkt 3.2.2 i tilfælde af delvis manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger anvender en lavere koefficient for grovhed end 10, som den fastsætter under hensyn til betydningen af den manglende gennemførelse, idet 10 er den koefficient, som den konsekvent anvender i tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse. Eftersom Kongeriget Danmark har meddelt foranstaltningerne til gennemførelse af to vigtige bestemmelser i direktiv 2019/790, nemlig artikel 15 og 17, er Kommissionen af den opfattelse, at koefficienten for grovhed bør fastsættes til 7.
- 37 Hvad for det andet angår traktatbruddets varighed har Kommissionen i stævningens punkt 50 præciseret, at med hensyn til beregningen af det faste beløb er den periode, der skal tages i betragtning, i henhold til 2023-meddelelsens punkt 4.2.1 den, der løber fra dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv til den dato, hvor tilsidesættelsen er bragt til ophør, eller – i tilfælde af at den ikke er bragt til ophør – datoen for afsigelsen af dommen. Kommissionen har gjort gældende, at der i det foreliggende tilfælde er tale om perioden mellem den 8. juni 2021 og den dato, hvorpå traktatbruddet blev bragt til ophør, nemlig – ifølge Kommissionen – den 7. juni 2023, hvilket er en periode på 729 dage.
- 38 Hvad for det tredje angår sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til medlemsstaternes betalingsevne har Kommissionen anført, at denne udtrykkes ved den »n«-faktor, der er fastsat for hver medlemsstat i punkt 3 i bilag I til 2023-meddelelsen. Metoden til beregning heraf, som er blevet ændret ved denne meddelelse, er nu primært baseret på medlemsstaternes bruttonationalprodukt (BNP) og i mindre grad på deres befolkning. I henhold til nævnte punkt 3 er »n«-faktoren for Kongeriget Danmark 0,52.
- 39 På denne baggrund har Kommissionen foreslået Domstolen at fastsætte størrelsen af det faste beløb ved at multiplicere det daglige beløb, der fastsættes i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 4.2 og 4.2.2, og som er 3 640 EUR pr. dag ($1000 \times 7 \times 0,52$), med det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved (729 dage). Det samlede faste beløb, der er nedlagt påstand om, beløber sig således til 2 653 560 EUR, hvilket under alle omstændigheder er mere end det faste minimumsbeløb, der er fastsat til 1 456 000 EUR for Kongeriget Danmark i punkt 5 i bilag I til meddelelsen.

- 40 Kongeriget Danmark har principalt nedlagt påstand om frifindelse for påstanden om betaling af et fast beløb, subsidiært betaling af et lavere beløb end det af Kommissionen påståede.
- 41 Hvad i første række angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan sanktion bør pålægges, har Kongeriget Danmark anført, at ifølge artikel 260 TEUF har en afgørelse om pålæggelse af et fast beløb ikke en automatisk karakter, og tilføjet, at muligheden for pålæggelse af en sådan sanktion er bortfaldet på grund af den fuldstændige gennemførelse af direktiv 2019/790 den 7. juni 2023. Desuden var den globale covid-19-pandemi, der begrunder den forsinkede gennemførelse, af en så særlig og særegen karakter, at der ikke er grundlag for at tildele en økonomisk sanktion for at forhindre en gentagelse af overtrædelsen.
- 42 Kongeriget Danmark har fremført en række argumenter, der begrunder den forsinkede gennemførelse og gør den undskyldelig.
- 43 Denne forsinkelse skyldes for det første håndteringen af den globale covid-19-pandemi, som ifølge Kongeriget Danmark var en usædvanlig og uforudsigelig omstændighed, der udgør et tilfælde af force majeure som omhandlet i retspraksis. Kulturministeriets ressourcer var stærkt efterspurgt som følge af håndteringen af denne pandemi. Medlemsstaten har fremhævet, at den sene implementering af visse bestemmelser i direktiv 2019/790 ikke kunne have været undgået trods størst mulig agtpågivenhed, som den har forsikret at have udvist. Den har ligeledes – som svar på Kommissionens argument om, at kriterierne for force majeure ikke er opfyldt i den foreliggende sag, eftersom fristen for gennemførelse af direktivet udløb den 7. juni 2021, og pandemien først begyndte i marts 2020 – anført, at medlemsstaterne alene er forpligtede til at gennemføre et direktiv inden udløbet af den frist, som det fastsætter herfor, og at fristen for at gennemføre direktivet endnu ikke var udløbet, da den globale covid-19-pandemi brød ud i marts 2020.
- 44 Kongeriget Danmark har i denne henseende anført, at en lang række medlemsstater beklageligvis var forsinkede med gennemførelsen af direktiv 2019/790, og at 23 medlemsstater har modtaget en åbningsskrivelse, hvoraf 11 i lighed med Kongeriget Danmark er blevet indstævnet i traktatbrudssøgsmål på grund af manglende gennemførelse.
- 45 Kongeriget Danmark har fremhævet, at det imidlertid er den eneste af de indstævnte medlemsstater, der har gennemført artikel 15 og 17 i direktiv 2019/790 samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/789 af 17. april 2019 om regler for udøvelse af ophavsretten og beslægtede rettigheder, der gælder for visse af TV- og radioselskabernes onlinetransmissioner samt retransmissioner af TV- og radioprogrammer, og om ændring af Rådets direktiv 93/83/EØF (EUT 2019, L 130, s. 82) inden for den fastsatte frist.
- 46 For det andet har Kongeriget Danmark gjort gældende, at den forsinkede gennemførelse ligeledes skyldes den store arbejdsbelastning som følge af den

globale covid-19-pandemi, der medførte en generel sanering af ministeriernes lovprogram for 2021 og 2022.

- 47 For det tredje har medlemsstaten anført, at udarbejdelsen af lovforslaget om gennemførelse af direktivet blev forsinket som følge af udskrivelsen af valg til Folketinget i november 2022. Den har anført, at gennemførelsesloven blev vedtaget den 7. juni 2023 og trådte i kraft samme dag, dvs. kort tid efter folketingsvalget og den nuværende regerings tiltrædelse.
- 48 Hvad i anden række angår beregningen af det faste beløb har Kongeriget Danmark fremhævet, at det følger af Domstolens faste praksis, at såfremt Domstolen beslutter at pålægge betaling af et fast beløb, tilkommer det den under udøvelsen af sin skønsmagt på området, som afgrænset af Kommissionens forslag, at fastsætte størrelsen af dette beløb, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse.
- 49 Det beløb, som Kommissionen har nedlagt påstand om, afspejler imidlertid ikke traktatbruddets grovhed, henset til de argumenter, der er anført i præmis 43-47 ovenfor.
- 50 Kongeriget Danmark er navnlig af den opfattelse, at en koefficient for grovhed på 7 ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til den omstændighed, at direktiv 2019/790, bortset fra artikel 15 og 17 heri, reelt allerede var delvis gennemført i den eksisterende nationale lovgivning på tidspunktet for udløbet af gennemførelsesfristen. Kongeriget Danmark har således gjort gældende, at den omhandlede overtrædelse ikke har haft nogen substantiel indvirkning på offentlige og private interesser. Gennemførelsen af artikel 15 og 17 i direktiv 2019/790 inden for den fastsatte frist blev netop prioriteret, fordi disse artikler adskilte sig fra den dagældende danske lovgivning. Gennemførelsen af direktivets øvrige bestemmelser har ikke medført nogen væsentlig ændring af den gældende danske lovgivning.
- 51 Kongeriget Danmark har i duplikken netop opregnet de vigtigste bestemmelser i direktiv 2019/790, som efter dets opfattelse allerede var delvis gennemført i dansk ret, og samtidig præciseret de ændringer, der er foretaget for at sikre, at de nationale bestemmelser er i fuld overensstemmelse med direktiv 2019/790.

2. Domstolens bemærkninger

a) Anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF

- 52 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 en overtrædelse, 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.

- 53 Eftersom det, således som det fremgår af denne doms præmis 33, er godtgjort, at Kongeriget Danmark ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 19. maj 2022, ikke havde vedtaget og følgelig heller ikke meddelt Kommissionen samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2019/790 i national ret, er det således fastslåede traktatbrud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF.
- 54 Artikel 260, stk. 3, TEUF dækker nemlig både situationer, hvor der er tale om fuldstændig undladelse af at give meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, og hvor der er tale om delvis meddelelse heraf (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 53-59).
- 55 Det bemærkes desuden, at formålet med den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om en national gennemførelsesforanstaltning til et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Med henblik på at opfylde dette formål fastsætter artikel 260, stk. 3, TEUF, at en medlemsstat som økonomisk sanktion bl.a. kan pålægges betaling af et fast beløb.
- 57 En dom om betaling af et fast beløb hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har for de berørte private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Kommissionen begrundet i denne forbindelse arten og størrelsen af den ønskede økonomisk sanktion under henvisning til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (dom af

25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen baseret sig på 2023-meddelelsen som begrundelse for påstanden om, at Kongeriget Danmark skal pålægges at betale et fast beløb, og som grundlag for fastsættelsen af størrelsen heraf.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt der bør pålægges betaling af et fast beløb

- 60 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der bør pålægges betaling af et fast beløb, tilkommer det 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 tilsidesættelser af EU-retten svarende til de i denne sag omhandlede (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Domstolen har ligeledes fastslået, at på trods af den omstændighed, at den berørte medlemsstat havde samarbejdet med Kommissionens tjenestegrene under hele den administrative procedure, og at den havde holdt disse underrettet om fremskridtene med gennemførelsen af det omhandlede direktiv, udgjorde samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud – nemlig den omstændighed, at der på tidspunktet for anlæggelsen af traktatbrudssøgsmålet kun var meddelt en enkelt gennemførelsesforanstaltning, som kun dækkede bestemmelserne i et afsnit i en artikel i dette direktiv, og den omstændighed, at de sidste gennemførelsesforanstaltninger til direktivet var trådt i kraft en uge inden afholdelsen af retsmødet – et tegn på, at den effektive imødegåelse af en gentagelse af overtrædelser af EU-retten svarende til de i denne sag omhandlede efter sin natur krævede, at der måtte vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb (jf. bl.a. dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Desuden kan en stævning, hvori der, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, er nedlagt påstand om pålæggelse af et fast beløb, ikke forkastes som værende uforholdsmæssig alene med den begrundelse, at dens genstand er et traktatbrud, der, selv om det har været ved, blev bragt til ophør på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 77, og af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 70).
- 63 Argumentet om, at muligheden for at pålægge betaling af et fast beløb skulle være bortfaldet som følge af den fuldstændige gennemførelse af direktivet den 7. juni 2023, dvs. inden afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del, skal følgelig forkastes.

- 64 Der er anledning til at behandle de øvrige argumenter, som Kongeriget Danmark har anført som begrundelse for den forsinkede gennemførelse, nemlig for det første forvaltningen af den globale covid-19-pandemi, der skulle udgøre et tilfælde af force majeure, for det andet den heraf følgende generelle sanering af de danske ministeriers lovprogram for perioden 2021-2022 og endelig for det tredje udskrivelsen af valg til Folketinget i november 2022.
- 65 Det skal for det første fremhæves, at denne pandemi, som ifølge Kommissionen brød ud i begyndelsen af 2020, forløb under en del af gennemførelsesperioden for direktiv 2019/790, der strakte sig fra den 7. juni 2019 til den 7. juni 2021.
- 66 Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at selv om begrebet »force majeure« ikke forudsætter absolut umulighed med hensyn til at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten, kræver det dog, at den omhandlede manglende overensstemmelse skyldes usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig force majeure, ikke har nogen indflydelse på, og hvis følger vedkommende 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 den deri nævnte retspraksis).
- 67 Selv om covid-19-pandemien kan anses for at være en omstændighed, som den pågældende medlemsstat ikke havde nogen indflydelse på, og som var usædvanlig og uforudsigelig (jf. i denne retning 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 83), har Kongeriget Danmark under alle omstændigheder ikke godtgjort, at forsinkelsen med gennemførelsen af direktiv 2019/790 på trods af de trufne foranstaltninger ikke kunne undgås. Som anført i den foregående præmis kunne den nævnte pandemi, selv hvis den udgør et tilfælde af force majeure, desuden kun påberåbes af medlemsstaterne i den periode, der var nødvendig for at afhjælpe vanskelighederne. Kongeriget Danmark har imidlertid påberåbt sig den globale covid-19-pandemi som en ansvarsfritagende omstændighed for at begrunde, at ikke alle direktivets bestemmelser var gennemført ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 19. maj 2022, selv om fristen for direktivets gennemførelse var to år lang (fra den 7.6.2019 til den 7.6.2021), og den alvorligste fase af pandemien formentlig var i begyndelsen af 2020. Under alle omstændigheder kan en sådan pandemi ikke begrunde, at medlemsstaten først havde gennemført direktivet fuldt ud den 7. juni 2023.
- 68 I øvrigt har Domstolen med hensyn til virkningerne af covid-19-pandemien fastslået, at det tilkom EU-lovgiver at forlænge fristen for gennemførelse af et direktiv, såfremt lovgiver mente, at virkningerne af denne pandemi, som påvirkede hele EU's område, var af et sådant omfang, at de hindrede medlemsstaterne i at efterkomme deres forpligtelser i medfør af dette direktiv (jf. i

denne retning dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Irland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-439/22, EU:C:2024:229, præmis 73).

- 69 Kongeriget Danmarks argument vedrørende covid-19-pandemien skal derfor forkastes.
- 70 Med hensyn til Kongeriget Danmarks argumenter om den generelle sanering af lovprogrammet i Danmark i perioden 2021-2022 og den forsinkelse, der skyldtes udskrivelsen af valg til Folketinget i november 2022, skal det blot bemærkes, at praksis eller forhold i en medlemsstats interne retsorden ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbes som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister, der er fastsat i EU-direktiver, og derfor heller ikke som begrundelse for forsinket eller ufuldstændig gennemførelse af disse direktiver (dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 Endelig er argumentet om de øvrige medlemsstatsers situation med hensyn til gennemførelsen af direktiv 2019/790 på deres område uden relevans for vurderingen af, om Kongeriget Danmark bør pålægges en økonomisk sanktion.

c) *Det faste beløbs størrelse*

- 72 I henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF er det kun Domstolen, der har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Inden for rammerne af en procedure iværksat i henhold til denne bestemmelse råder Domstolen imidlertid kun over en afgrænset skønsmagt, for så vidt som Domstolen, når den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 Det bemærkes, at det med henblik på beregningen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, tilkommer Domstolen under udøvelse af sin skønsmagt 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 betalingsevne (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 Det bemærkes ligeledes, at inden for rammerne af denne skønsmagt er retningslinjer såsom Kommissionens meddelelser ikke bindende for Domstolen, men de bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen

(Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

- 75 Hvad for det første angår det fastslåede traktatbruds grovhed har Domstolen fastslået, at en automatisk anvendelse af samme koefficient for grovhed i alle tilfælde af manglende fuldstændig gennemførelse af et direktiv og dermed manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv nødvendigvis er til hinder for en tilpasning af størrelsen af de økonomiske sanktioner til de omstændigheder, der kendetegner overtrædelsen, og for pålæggelse af forholdsmæssige sanktioner. Det bemærkes navnlig, at når Kommissionen antager, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv skal anses for at være lige grov, uanset hvilket direktiv der er tale om, kan den ikke tilpasse de økonomiske sanktioner til konsekvenserne af den manglende opfyldelse af denne forpligtelse for private og offentlige interesser, i strid med kravene i 2023-meddelelsens punkt 3.2.2 (jf. bl.a. dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 76 og 77).
- 76 Kommissionen kan derfor ikke begrunde den konsekvente fastsættelse af en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse af et direktiv. I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Kommissionen ved vurderingen af den pågældende tilsidesættelses grovhed tog hensyn til det forhold, at Kongeriget Danmark inden for den frist, der er fastsat i direktiv 2019/790, havde gennemført direktivets artikel 15 og 17 i national ret.
- 77 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2019/790, sammenholdt med tredje betragtning hertil, at direktivet har til formål yderligere at harmonisere EU-retten om ophavsret og beslægtede rettigheder inden for rammerne af det indre marked, under særlig hensyntagen til digitale og grænseoverskridende anvendelser af beskyttet indhold, og at det med henblik herpå indeholder regler om undtagelser fra og indskrænkninger af ophavsret og beslægtede rettigheder, fremme af licenser samt regler, der har til formål at sikre en velfungerende markedsplads for udnyttelsen af værker og andre frembringelser.
- 78 I fjerde betragtning til direktivet er det anført, at direktivet bygger på og supplerer reglerne i de gældende direktiver på dette område, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/9, 2000/31, 2001/29, 2006/115, 2009/24, 2012/28 og 2014/26. Det fremgår bl.a. af femte betragtning til direktiv 2019/790, at de eksisterende undtagelser og indskrænkninger i EU-retten fortsat bør gælde, så længe de ikke begrænser anvendelsesområdet for de obligatoriske undtagelser eller indskrænkninger, som er fastsat i dette direktiv, og som skal gennemføres af medlemsstaterne i deres nationale ret, samt at direktiv 96/9 og 2001/29 derfor bør ændres.
- 79 Når dette er sagt, skal der, for at størrelsen af de økonomiske sanktioner, som en medlemsstat pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, er tilpasset efter

omstændighederne og afpasset i forhold til den begåede overtrædelse, jf. denne doms præmis 73, ved vurderingen af traktatbruddets grovhed tages hensyn til argumenterne vedrørende konsekvenserne af den manglende gennemførelse af direktiv 2019/790 for bl.a. private og offentlige interesser. Domstolen foretager nemlig en konkret vurdering af traktatbruddets grovhed, henset til de praktiske virkninger af den forsinkede gennemførelse af det omhandlede direktiv i national ret (jf. i denne retning dom af 13.1.2021, Kommissionen mod Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, præmis 80).

- 80 I denne henseende har Kongeriget Danmark i svarskriftets punkt 7 gjort gældende, at artikel 15 og 17 i direktiv 2019/790 blev prioriteret og gennemført inden for den fastsatte frist, fordi disse bestemmelser medførte betydelige ændringer af dagældende dansk ret, i modsætning til de øvrige bestemmelser i direktivet, hvis gennemførelse ifølge Kongeriget Danmark alene gav anledning til mindre ændringer og justeringer af dansk lovgivning.
- 81 Kommissionen har ikke bestridt, at det forholder sig således.
- 82 Under alle omstændigheder udgør forpligtelsen til at vedtage foranstaltninger for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse foranstaltninger ifølge retspraksis væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og en tilsidesættelse af disse forpligtelser skal derfor anses for at have en klart 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).
- 83 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed bemærkes, at denne principielt skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen. Denne vurdering af de faktiske omstændigheder skal anses for at finde sted på tidspunktet for afslutningen af proceduren (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 84 Hvad angår starten på den periode, som skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, faktisk ikke udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløb (dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 I det foreliggende tilfælde er det ikke bestridt, at traktatbruddet blev bragt til ophør den 7. juni 2023. Det følger heraf, at traktatbruddet varede fra den 8. juni 2021 til den 6. juni 2023, dvs. næsten to år.
- 86 Hvad for det tredje angår Kongeriget Danmarks betalingsevne fremgår det af Domstolens praksis, at der, uden at dette berører Kommissionens mulighed for at

foreslå økonomiske sanktioner, der er baseret på flere kriterier, navnlig med henblik på at gøre det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater, skal tages hensyn til denne stats BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af dens betalingsevne og med henblik på at pålægge tilstrækkelig afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner, således at en gentagelse af tilsidesættelser af EU-retten svarende til de i denne sag omhandlede imødegås på effektiv vis (dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 111, 116 og 130, og af 28.9.2023, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Afgiftsmærkning af gasolier), C-692/20, EU:C:2023:707, præmis 115).

- 87 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 20.1.2022, Kommissionen mod Grækenland (Tilbagesøgning af statsstøtte – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Hvad angår »n«-faktoren, der anses for at være udtryk for den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne, har Domstolen fastslået, at Kommissionen ikke i metoden til beregning af »n«-faktoren kan inddrage en hensyntagen til et demografisk kriterium i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2, således som det fremgår af præmis 81-86 i dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346).
- 89 Henset til disse betragtninger og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet ved artikel 260, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at Domstolen for så vidt angår det faste beløb, som den pålægger betaling af, ikke kan fastsætte et beløb, der overstiger det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at en effektiv imødegåelse af en gentagelse af overtrædelser svarende til den, der følger af tilsidesættelsen af artikel 29 i direktiv 2019/790, og som skader EU-rettens fulde virkning, kræver, at der pålægges betaling af et fast beløb, som fastsættes til 1 600 000 EUR.

IV. Sagsomkostninger

- 90 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge procesreglementets artikel 141, stk. 1, pålægges det en part, som hæver sagen, at betale sagsomkostningerne, såfremt modparten i sine bemærkninger vedrørende ophævelsen af sagen har nedlagt påstand herom. I procesreglementets artikel 141, stk. 2, fastsættes det, at det efter anmodning fra den hævende part dog kan bestemmes, at modparten skal betale sagsomkostningerne, hvis dette findes begrundet som følge af denne parts forhold. Endelig følger det af

procesreglementets artikel 141, stk. 4, at såfremt der ikke er nedlagt påstand om sagsomkostninger, bærer hver part sine egne omkostninger.

- 91 Selv om Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Danmark dømmes, og hvad angår sagsomkostningerne har påberåbt sig procesreglementets artikel 138, stk. 1, og selv om traktatbruddet er blevet fastslået, har Kommissionen i det foreliggende tilfælde i replikken frafaldet sin påstand vedrørende tvangsbøden. Den har i replikken tilføjet, at dette ikke kan føre til et andet resultat vedrørende fordelingen af sagsomkostningerne. Kongeriget Danmark har for sin del i duplikken gjort gældende, at de undskyldelige omstændigheder fører til, at hver part i sagen bør bære sine egne omkostninger i henhold til artikel 138, stk. 3, i Domstolens procesreglement.
- 92 I denne henseende bemærkes, at Kommissionens delvise hævelse af sagen skyldes Kongeriget Danmarks forhold, idet denne medlemsstat først vedtog og meddelte Kommissionen samtlige de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/790, efter anlæggelsen af nærværende søgsmål, og at det er som følge af disse forhold, at Kommissionens påstand om, at medlemsstaten skulle tilpligtes at betale en tvangsbøde, er blevet uden genstand, og at Kommissionen har frafaldet den.
- 93 På denne baggrund, og eftersom det ikke er relevant at sondre mellem sagsomkostningerne vedrørende det i denne doms præmis 33 fastslåede traktatbrud og sagsomkostningerne vedrørende Kommissionens delvise hævelse af sagen, skal det bestemmes, at Kongeriget Danmark bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

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

- 1) **Kongeriget Danmark har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/790 af 17. april 2019 om ophavsret og beslægtede rettigheder på det digitale indre marked og om ændring af direktiv 96/9/EF og 2001/29/EF, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 19. maj 2022, 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 administrative bestemmelser.**
- 2) **Kongeriget Danmark betaler et fast beløb på 1 600 000 EUR til Kommissionen.**

3) Kongeriget Danmark bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Gratsias

Jarukaitis

Csehi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. maj 2025.

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

Justitssekretær

Præsident