FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 12. marts 2009 [1]

1. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anlagt denne sag mod Den Hellenske Republik i henhold til artikel 228 EF.

2. Kommissionen har gjort gældende, at Grækenland ikke har opfyldt dommen af 26. oktober 2006 i sagen Kommissionen mod Grækenland [2]. I denne dom fastslog Domstolen, at sagsøgte har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, 43 EF og 49 EF samt artikel 8 i direktiv 98/34/EF [3], idet den i sin nationale lovgivning har indført et forbud mod installation og drift af alle elektriske, elektromekaniske og elektroniske spil, herunder alle computerspil, på alle offentlige eller private steder, bortset fra spillekasinoer, under trussel om strafferetlige eller administrative sanktioner.

3. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår traktatbruddet, og at Grækenland pålægges at betale en bøde og et fast beløb.

4. Jeg vil i dette forslag til afgørelse sandsynliggøre, at Grækenland faktisk har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF, og foreslå, at Domstolen på dette grundlag dømmer Grækenland til at betale en bøde og et fast beløb.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag C-65/05, Sml. I, s. 10341.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20.7.1998 (EFT L 217, s. 18, herefter »direktiv 98/34«).

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

1. EF-traktaten

5. Ifølge artikel 28 EF er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne.

6. Artikel 43, stk. 1, EF forbyder restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område.

7. I artikel 49, stk. 1, EF forbydes endelig restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.

2. Afledt ret

8. Direktiv 98/34 har til formål at sikre større gennemsigtighed i de initiativer, medlemsstaterne tager i forbindelse med udarbejdelsen af tekniske standarder og forskrifter. Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sende Kommissionen alle udkast til tekniske forskrifter og sigter mod at fjerne de hindringer for samhandelen, som denne type forskrifter måtte medføre.

9. Artikel 1 i dette direktiv bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

11) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes ved markedsføring, levering eller anvendelse af en tjeneste, eller etablering

af en operatør af tjenester i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig, jf. dog artikel 10

[…]«

10. Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i direktiv 98/34 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen hvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.«

B — *De nationale bestemmelser om elektriske, elektromekaniske og elektroniske spil*

11. Artikel 1 i lov nr. 3037/2002 [4], der har overskriften »Kategorier af spil«, har følgende ordlyd:

»I henhold til bestemmelserne i denne lov forstås ved:

a) »mekanisk spil«: et spil, hvis funktion tillige forudsætter, at spilleren bruger sin muskelkraft

b) »elektrisk spil«: et spil, hvis funktion forudsætter tilstedeværelsen af elektroniske komponenter

c) »elektromekanisk spil«: et spil, hvis funktion forudsætter tilstedeværelsen af elektriske komponenter og kræver, at spilleren bruger sin muskelkraft

4 — FEK A' 174 af 30.7.2002.

d) »elektronisk spil«: et spil, hvis funktion foruden tilstedeværelsen af elektriske, elektroniske og andre komponenter tillige forudsætter tilstedeværelsen af anvendelse af software

e) »teknisk behændighedsspil«: et spil, hvis resultat udelukkende afhænger af spillerens fysiske og mentale evner, og som er af ren underholdningsværdi.

Kortspil, der betegnes som »tekniske spil« i henhold til bestemmelserne i det [kodificerede] kongelige dekret nr. 29/1971, er også omfattet af kategorien tekniske behændighedsspil.«

12. Lovens artikel 2, stk. 1, der har overskriften »Forbud mod benyttelse og installering af spil«, bestemmer:

»Benyttelsen af de i artikel 1, litra b), c) og d), anførte spil, herunder computere, er forbudt på alle offentlige steder, såsom hoteller, cafeer, alle former for forsamlingslokaler og på alle andre offentlige og private steder. Det er ligeledes forbudt at opstille sådanne spil.«

13. Artikel 3 i samme lov, der har overskriften »Virksomheder, der udbyder internettjenester«, foreskriver:

»Installation og drift af computere i virksomheder, der udbyder internettjenester, er ikke omfattet af forbuddet i artikel 2. Det er imidlertid forbudt at spille computerspil på disse computere, uanset hvilken metode der anvendes.

For at kunne drive virksomhed med udbud af internettjenester kræves der en særlig tilladelse fra den kommune, hvori virksomheden befinder sig. Hvis virksomheden drives om bord på et skib, kræves der en tilladelse fra havnemyndighederne i afgangshavnen. I forbindelse med foranstaltningens første anvendelse skal virksomheden være i besiddelse af en sådan tilladelse senest tre måneder efter denne lovs ikrafttræden.«

14. Artikel 4 i lov nr. 3037/2002, der har overskriften »Strafferetlige sanktioner«, bestemmer:

»1. Enhver, der driver eller bestyrer sådanne lokaler eller andre steder, der er anført i artikel 2, stk. 1, og hvori sådanne spil, der er

forbudt i henhold til bestemmelserne i de foregående artikler, opstilles eller drives, straffes med mindst tre måneders fængsel og en bøde på mindst 5 000 EUR. Recidivister straffes med mindst et års fængsel og en bøde på 25 000-75 000 EUR. Retten vil ligeledes beordre spillemaskinerne konfiskeret.

[…]«

II — Sagens forhistorie

A — *Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland*

15. Domstolen udtalte og bestemte følgende i punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland:

»Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, 43 EF og 49 EF samt artikel 8 i [direktiv 98/34], idet den i artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i lov nr. 3037/2002 har indført et forbud mod installation og drift af alle elektriske, elektromekaniske og elektroniske spil, herunder alle computerspil, på alle offentlige eller private steder, bortset fra spillekasinoer, under trussel om de strafferetlige eller administrative sanktioner, der er foreskrevet i samme lovs artikel 4 og 5.«

B — *Den administrative procedure*

16. Grækenland svarede den 12. februar 2007 på Kommissionens forespørgsel af 11. december 2006 om, hvor langt Grækenland var nået med at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland. De græske myndigheder gav i dette svar ikke konkrete oplysninger om, hvilke ændringer der var foretaget i den omhandlede nationale lovgivning for at efterkomme Domstolens dom. Medlemsstaten understregede til gengæld, at der var tale om et alvorligt og vanskeligt spørgsmål, og at de ansvarlige ministerier i fællesskab arbejdede på at indføre acceptable regler, der er forenelige med fællesskabsretten og proportionalitetsprincippet.

17. Kommissionen tilstillede den 23. marts 2007 Grækenland en åbningsskrivelse i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, idet den fandt, at Grækenland ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

18. Da Grækenland ikke svarede på denne skrivelse, sendte Kommissionen den 29. juni 2007 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde dommen inden for en frist på to måneder efter meddelelsen af denne udtalelse.

19. Eftersom Grækenland hverken svarede på denne udtalelse eller meddelte, hvilke lovgivningsmæssige foranstaltninger der var truffet for at efterkomme denne dom, fandt Kommissionen, at Grækenland havde undladt at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland. Den 10. marts 2008 anlagde Kommissionen derfor den foreliggende sag.

III — Retsforhandlingerne for Domstolen og de herunder indtrufne omstændigheder

20. Kommissionen har i stævningen i det væsentlige anmodet Domstolen om at fastslå, at Grækenland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF.

21. Den har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, 43 EF og 49 EF samt artikel 8 i direktiv 98/34, idet den ikke har gennemført alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

— Den Hellenske Republik pålægges at betale Kommissionen en bøde på 31 798,80 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af denne dom, fra dommen i nærværende sag er afsagt, til dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland er fuldstændigt opfyldt.

— Den Hellenske Republik pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 9 636 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland fra den dag, hvor denne dom blev afsagt, til den dag, hvor denne dom er fuldstændigt opfyldt (hvis det sker, inden der afsiges dom i nærværende sag), eller til den dag, hvor der afsiges dom i nærværende sag (hvis dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland ikke er fuldstændigt opfyldt på dette tidspunkt).

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22. Grækenland har i sit svarskrift nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Traktatbruddet

23. Det fremgår af sagen, at Grækenland sendte sit svar på den begrundede udtalelse den 12. marts 2008, dvs. to dage efter, at Kommissionen havde anlagt den foreliggende sag. Grækenland gjorde heri opmærksom på, at der var nedsat et lovudvalg, som skulle udarbejde et forslag til en ændringslov.

24. Det fremgår desuden af de drøftelser, der fandt sted under retsmødet, at Grækenland i maj 2008 sendte Kommissionen et foreløbigt forslag til ændringslov i overensstemmelse med artikel 8 i direktiv 98/34. Kommissionen fremsatte ved den lejlighed en række bemærkninger i en begrundet udtalelse af 1. august 2008, som Grækenland ikke svarede på. Parterne mødtes derimod i Athen i december 2008.

25. Den Hellenske Republiks repræsentant har også oplyst, at regeringen inden længe forventes at godkende et nyt forslag til ændringslov, som derefter vil blive sendt til Kommissionen, for at bestemmelserne kan blive undersøgt på ny i henhold til artikel 8 i direktiv 98/34. Forslaget vil herefter blive sendt til afstemning i parlamentet med henblik på vedtagelse.

A — *Parternes argumenter*

26. Kommissionen har gjort gældende, at Grækenland på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt, ikke havde meddelt, hvilke lovgivningsmæssige foranstaltninger der var truffet for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland. Kommissionen har som følge heraf nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår traktatbruddet, og at Grækenland pålægges at betale en bøde og et fast beløb.

27. Grækenland har ikke bestridt traktatbruddet, men påstår sig frifundet, fordi dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland vil være opfyldt, inden der træffes afgørelse i den foreliggende sag. Grækenland har under alle omstændigheder gjort gældende, at de økonomiske sanktioner bør nedsættes for at tage hensyn til de alvorlige sociale og økonomiske problemer,

der lå til grund for vedtagelsen af de omhandlede nationale bestemmelser.

B — *Stillingtagen*

28. Det fremgår ikke af artikel 228 EF, inden for hvilken frist medlemsstaten skal have opfyldt en dom. Domstolen har dog i en nyligt afsagt dom af 9. december 2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig [5] fastslået, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af fællesskabsretten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt [6].

29. Ifølge Domstolen er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af artikel 228 EF, udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er afgivet i medfør af denne bestemmelse [7].

30. Det er i den foreliggende sag åbenbart, at på den dato, hvor fristen på to måneder ifølge den begrundede udtalelse af 29. juni 2007 udløb, var fristen for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, der krævede ændring af de omhandlede nationale bestemmelser i henhold til artikel 28 EF, 43 EF og 49 EF samt artikel 8 i direktiv 98/34, langt overskredet, idet der var gået næsten ti måneder, efter at denne dom var afsagt.

31. Det synes desuden at fremgå, at Grækenland ved udløbet af denne frist ikke havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde den nævnte dom. Det fremgår således af de drøftelser, der foregik under retsmødet, at Kommissionen ikke blev underrettet om den første foranstaltning, der blev truffet for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, før i maj 2008.

32. Det må herefter fastslås, at Den Hellenske Republik, således som den i øvrigt selv har erkendt, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF.

V — De økonomiske sanktioner som følge af traktatbruddet

33. Da det er fastslået, at Den Hellenske Republik ikke har efterkommet dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, kan Domstolen i medfør af artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF pålægge medlemsstaten

5 — Sag C-121/07, Sml. I, s. 9159.
6 — Ibid., præmis 21 og den deri nævnte retspraksis.
7 — Ibid., præmis 22 og den deri nævnte retspraksis.

betaling af en tvangsbøde og/eller et fast beløb.

34. Formålet med en sådan procedure er at tilskynde den forsømmelige medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og derved at sikre, at fællesskabsretten anvendes effektivt.

35. Tvangsbøden er først og fremmest et tvangsmiddel. Den skal pålægge en medlemsstat, der har undladt at opfylde en dom i en traktatbrudssag, et økonomisk pres for at tilskynde den til hurtigst muligt at bringe det fastslåede traktatbrud til ophør. Domstolen idømmer således medlemsstaten en tvangsbøde, når den endnu ikke har opfyldt den dom, hvorved traktatbruddet oprindeligt blev fastslået.

36. Et påbud om betaling af et fast beløb hviler i højere grad 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 varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået.

37. Det er fast retspraksis, at Domstolen fastsætter tvangsbøden eller det faste beløb således, at det pågældende beløb dels er afpasset efter omstændighederne i sagen, dels er proportionalt med det fastslåede traktatbrud samt den pågældende medlemsstats betalingsevne [8].

38. Som Domstolen bemærkede i dommen af 12. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig [9], er det ikke udelukket at anvende begge sanktionstyper samtidig, navnlig når traktatbruddet har varet i en lang periode og har tendens til at vare ved.

39. Det tilkommer i alle tilfælde Domstolen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en økonomisk sanktion, og at vælge den sanktion, der under sagens omstændigheder er mest passende. I den forbindelse har Domstolen lagt sig på den faste praksis, at den ikke er bundet af den metode til beregning af økonomiske sanktioner, som Kommissionen har fastsat i sin meddelelse af 13. december 2005 [10], der blot udgør et nyttigt sammenligningsgrundlag [11].

8 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis.

9 — Sag C-304/02, Sml. I, s. 6263.

10 — Kommissionens meddelelse om gennemførelse af EF-traktatens artikel 228 (SEK(2005) 1658, herefter »meddelelsen fra 2005«).

11 — Jf. i denne retning dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis.

A — *Pålæggelsen af en tvangsbøde*

1. Parternes argumenter

40. Kommissionen har foreslået Domstolen at pålægge Grækenland en bøde på 31 798,80 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland fra den dag, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, til den dag, hvor den førstnævnte dom er fuldstændigt opfyldt.

41. Kommissionen har beregnet dette beløb efter den metode, den har beskrevet i sin meddelelse fra 2005. Dette daglige beløb er i overensstemmelse med denne beregningsmetode fastsat ved multiplikation af et fast grundbeløb på 600 EUR med koefficienten 11, på en skala fra 1-20, for overtrædelsens grovhed, koefficienten 1,1, på en skala fra 1-3, for overtrædelsens varighed og en faktor »n« for den enkelte medlemsstats betalingsevne, hvilken faktor for Grækenlands vedkommende blev fastsat til 4,38.

42. Med hensyn til overtrædelsens grovhed har Kommissionen påpeget, at de omhandlede nationale bestemmelser strider mod tre af de fire grundlæggende friheder, der er fastsat i traktaten. Den har desuden gjort gældende, at de græske myndigheder ikke har opfyldt deres forpligtelser i henhold til artikel 8, stk. 1, første afsnit, i direktiv 98/34, og at de i øvrigt ikke samarbejdede fuldt ud med Kommissionen i den administrative fase af den procedure, der blev indledt i medfør af artikel 228 EF. Kommissionen foreslår derfor, at der anvendes en koefficient for overtrædelsens grovhed på 11 (på en skala fra 1-20).

43. Grækenland har anført, at koefficienten for overtrædelsens grovhed er alt for høj og ikke bør overstige 4. Sagsøgte har herved gjort gældende, at traktatbruddet kun berørte en mindre erhvervssektor, at den omhandlede nationale lovgivning blev anvendt uden forskel, og at den desuden var den bedste løsning på de økonomiske og sociale problemer, der var opstået som følge af skadelig og ukontrolleret afholdelse af spil, og derfor var begrundet i tvingende almene hensyn. Grækenland har endelig anført, at den koefficient for grovhed, som Kommissionen har foreslået, strider mod proportionalitetsprincippet. Grækenland har herved sammenlignet sin egen situation med den, der gjorde sig gældende for andre medlemsstater, som er blevet dømt i henhold til artikel 226 EF.

44. Hvad varigheden angår har Kommissionen oplyst, at traktatbruddet strakte sig over 11 måneder fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland til den dag, hvor den besluttede at anlægge den foreliggende sag.

45. Grækenland har gjort gældende, at denne koefficient bør sænkes til minimumssatsen. Grækenland hævder, at traktatbruddet reelt tager sin begyndelse ved udløbet af den frist på

tre måneder, der er fastsat i skrivelsen af 11. december 2006, hvori Kommissionen anmodede de græske myndigheder om at oplyse, hvilke fremskridt der var gjort med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland. Grækenland har endvidere henvist til det mere langvarige traktatbrud fra Frankrigs side, der var tale om i den sag, der førte til dommen af 12. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, og hvor varighedskoefficienten blev sat til 3 [12].

2. Stillingtagen

46. I betragtning af karakteren af det omhandlede traktatbrud, der endnu ikke er bragt til ophør, finder jeg det passende, at der under de foreliggende omstændigheder idømmes en tvangsbøde.

47. Tvangsbøden skal som nævnt sikre, at den dom, hvorved tilsidesættelsen af fællesskabsretten oprindeligt blev fastslået, opfyldes hurtigst muligt. Bødens størrelse skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få den pågældende medlemsstat til at ændre sin adfærd [13].

48. Når Domstolen udøver sit skøn, fastsætter den tvangsbøden således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne i sagen og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne [14].

49. Domstolen tager således hensyn til overtrædelsens grovhed, dens varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne især med baggrund i de kriterier og matematiske variabler, Kommissionen har opstillet i sin meddelelse fra 2005. Ved anvendelsen af disse kriterier tager Domstolen endvidere hensyn til konsekvenserne af den manglende opfyldelse af Domstolens dom for private og offentlige interesser samt til den uopsættelighed, der er i, at den pågældende medlemsstat overholder sine forpligtelser [15].

50. Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed og navnlig konsekvenserne af den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland for private og offentlige interesser mener jeg, at Grækenlands vedvarende traktatbrud er særlig graverende, og det er der to årsager til.

51. Den første årsag er, at de omhandlede nationale bestemmelser, som Domstolen fast-

12 — Præmis 108.

13 — Jf. i denne retning dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

14 — Ibid., præmis 61 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Ibid., præmis 62 og den deri nævnte retspraksis.

slog i denne dom, strider mod princippet om frie varebevægelser og mod principperne om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed i Den Europæiske Union, dvs. tre af de fire grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaten.

52. De nævnte bestemmelser medfører en nedgang i importen af spil, der fremstilles og markedsføres lovligt i andre medlemsstater. Bestemmelserne risikerer også at gøre det vanskeligere eller helt umuligt for tjenesteydere, der har hjemsted i andre medlemsstater, at tilbyde tjenesteydelser i forbindelse med drift af spilleautomater og vil i yderste konsekvens kunne afholde erhvervsdrivende i disse medlemsstater fra at etablere sig i Grækenland.

53. Det er klart, at Grækenland ved ikke at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland væsentligt har påvirket almene interesser og i hvert fald de pågældende importørers private interesser, eftersom der er tale om et meget omfattende forbud.

54. Den anden årsag er, at traktatbruddet efter min opfattelse er så meget desto mere alvorligt, som Grækenland ifølge de drøftelser, der fandt sted under retsmødet, ikke har sat de pågældende bestemmelser ud af kraft med det resultat, at de erhvervsdrivende risikerer at blive idømt økonomiske sanktioner og frihedsstraf.

55. Tilsidesættelsen af den mere specifikke forpligtelse i henhold til artikel 8 i direktiv 98/34 til at sende Kommissionen udkast til tekniske forskrifter må endelig betragtes som alvorlig, eftersom det var en vigtig forudsætning for at kunne nå målene for dette direktiv fuldt ud, at denne specifikke forpligtelse blev opfyldt.

56. Jeg mener på denne baggrund ikke, at den koefficient for grovhed på 11 (på en skala fra 1-20), som Kommissionen har fastsat, beror på et fejlskøn.

57. Hvad for det andet angår koefficienten for overtrædelsens varighed fremgår det, at Kommissionen har beregnet denne koefficient med udgangspunkt i 0,10 pr. måned regnet fra den dato, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland blev afsagt, dvs. den 26. oktober 2006, til den dato, hvor den besluttede at anlægge den foreliggende sag, hvilket ifølge dens skriftlige indlæg skete den 17. oktober 2007.

58. Ifølge Domstolens praksis skal der dog tages hensyn til overtrædelsens varighed med henvisning til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for den [16]. Det skal under alle omstændigheder understreges, at Domstolen

16 — Ibid., præmis 71.

ikke er begrænset af den skala fra 1-3, som Kommissionen har foreslået [17].

59. Det i den foreliggende sag omhandlede traktatbrud fra Grækenlands side har varet i 27 måneder, eftersom dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland blev afsagt den 26. oktober 2006, og retsmødet i den foreliggende sag fandt sted den 29. januar 2009. Som Den Hellenske Republiks repræsentant erkendte under retsmødet, kunne dommen faktisk have været opfyldt på kortere tid.

60. Det ser faktisk ud til, at der kun krævedes en meget beskeden ændring af de omhandlede nationale bestemmelser for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, for så vidt som der hovedsageligt er tale om at begrænse disse bestemmelsers anvendelsesområde til forlystelsesspil, der kan ændres til hasardspil.

61. Jeg mener under disse omstændigheder, at en koefficient på 1,1 er passende, når der skal tages hensyn til overtrædelsens varighed.

62. Hvad for det tredje angår Kommissionens forslag om, at grundbeløbet ganges med en koefficient, der er baseret på den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt og på det antal stemmer, som den råder over i Rådet for Den Europæiske Union, har Domstolen flere gange udtalt, at dette er en passende måde at udtrykke denne medlemsstats betalingsevne på, samtidig med at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater [18]. Denne koefficient er i meddelelsen fra 2005 fastsat til 4,38 for Grækenland.

63. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at gange koefficienterne for overtrædelsens grovhed og varighed og medlemsstatens betalingsevne med et grundbeløb på 600 EUR, sådan som Kommissionen har foreslået [19].

64. Hvis grundbeløbet på 600 EUR på grundlag af det ovenfor anførte ganges med en koefficient på 11 for overtrædelsens grovhed, 1,1 for dens varighed og 4,38 for Grækenlands betalingsevne, resulterer det i det konkrete tilfælde i et beløb på 31 798,80 EUR for hver dags forsinkelse.

17 — Ibid.

18 — Jf. bl.a. dommen af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis.

19 — Jf. bl.a. dom af 10.1.2008, sag C-70/06, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 1, præmis 50, hvori Domstolen godkendte anvendelsen af et grundbeløb på 600 EUR svarende til det, der er fastsat i meddelelsen fra 2005.

65. Hvad for det fjerde angår tvangsbødens enkelte delperioder mener jeg, at den bør fastsættes som dagbøder, eftersom det omhandlede traktatbrud drejer sig om opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, som kræver, at der vedtages en ændringslov [20].

66. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at tilpligte Den Hellenske Republik at betale Kommissionen en tvangsbøde, der indbetales på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« og udgør 31 798,80 EUR, for hver dags forsinkelse med at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre den fuldstændige opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland fra den dag, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, indtil den førstnævnte dom er fuldstændigt opfyldt.

B — *Pålæggelsen af et fast beløb*

1. Parternes argumenter

67. Kommissionen har foreslået Domstolen at pålægge Den Hellenske Republik at betale et fast beløb på 9 636 EUR for hver dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland er forsinket, fra den dag, hvor denne dom blev afsagt, til den dag, hvor den er fuldstændigt opfyldt, eller til den dag, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag (hvis dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland ikke er fuldstændigt opfyldt på dette tidspunkt).

68. Dette daglige beløb er fremkommet ved multiplikation af et fast grundbeløb på 200 EUR med koefficienten for overtrædelsens grovhed, der her er fastsat til 11 på en skala fra 1-20, og med »n«-faktoren for Grækenlands betalingsevne, der er fastsat til 4,38.

69. Kommissionen har beregnet det samlede faste beløb, som efter dens opfattelse bør pålægges Den Hellenske Republik, til 3 420 780 EUR. Dette beløb er fremkommet ved multiplikation af det faste beløb på 9 636 EUR pr. dag med antallet af dage regnet fra den 26. oktober 2006, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland blev afsagt, til den 17. oktober 2007, hvor Kommissionen besluttede at anlægge den foreliggende sag, dvs. 355 dage i alt.

20 — Ibid., præmis 52 og den deri nævnte retspraksis.

70. Grækenland har gjort gældende, at det ikke bør tilpligtes at betale et fast beløb, for så vidt som formålet med denne økonomiske sanktion er at straffe en medlemsstat for dens tidligere adfærd. Det faste beløb, som Kommissionen har foreslået, står efter Grækenlands opfattelse i misforhold til overtrædelsens grovhed og varighed og er samtidig uforholdsmæssigt stort i lyset af problematikken med den græske spillelovgivning.

2. Stillingtagen

71. Formålet med det faste beløb er som nævnt at straffe en medlemsstat for et traktatbrud i betragtning af de konsekvenser, som dette traktatbrud har haft, og dets varighed. Formålet med dette beløb er også at forhindre lignende overtrædelser af fællesskabsretten i fremtiden.

72. Det faste beløb pålægges ikke automatisk og beregnes heller ikke efter en præcis matematisk formel eller efter nærmere fastsatte kriterier, som det kan være tilfældet, når Domstolen beregner tvangsbødens størrelse.

73. Retspraksis giver dog et fingerpeg om, hvilke kriterier eller hvilke omstændigheder der skal tages hensyn til ved beregningen af det faste beløb.

74. Domstolen har i sin nyligt afsagte dom af 9. december 2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig præciseret, at pålæggelsen af et fast beløb »i det enkelte tilfælde [bør] ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat« [21].

75. I den nævnte sag tog Domstolen hensyn til følgende forhold ved beregningen af det faste beløb, som Den Franske Republik blev pålagt:

— den holdning, som Frankrig indtog vedrørende sine EF-retlige forpligtelser på det særlige område for genetisk modificerede mekanismer; Domstolen

21 — Præmis 62.

bemærkede herved, at Frankrig fortsat misligholdt sine pligter på dette bestemte område

— varigheden af det fortsatte traktatbrud efter afsigelsen af den dom, hvorved det blev fastslået; Domstolen undersøgte i den forbindelse, om forsinkelsen kunne være begrundet, og

— traktatbruddets grovhed; Domstolen tog herved hensyn til overtrædelsernes virkning på de foreliggende offentlige og private interesser [22].

76. Efter min opfattelse er det især på grund af overtrædelsens grovhed, at det er berettiget at pålægge et fast beløb i den foreliggende sag.

77. Som jeg har påpeget, har Grækenlands adfærd stor betydning for offentlige interesser og i hvert fald for de erhvervsdrivendes private interesser, eftersom de omhandlede nationale bestemmelser strider mod tre af de fire grundlæggende friheder, der sikres ved traktaten. Traktatbruddet er desto mere alvorligt, som Grækenland ikke har sat anvendelsen af disse bestemmelser ud af kraft, hvilket har medført og stadig medfører, at de erhvervsdrivende risikerer at blive idømt økonomiske sanktioner og frihedsstraf.

78. Hvad angår varigheden af det fortsatte traktatbrud efter afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland har Grækenland erkendt, at dommen blev opfyldt for sent, og at det kunne være sket hurtigere.

79. Jeg kan ikke tilslutte mig de græske myndigheders argumenter om, at forsinkelsen var berettiget, når henses til emnets følsomhed og den opstandelse, som en fuldstændig liberalisering af den græske spillelovgivning ville resultere i, eftersom det ikke fremgår af sagsakterne, at Grækenlands situation adskiller sig fra den, der gør sig gældende i de øvrige medlemsstater. Ifølge fast retspraksis kan en medlemsstat endvidere ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes [23].

22 — Jf. ligeledes dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 114.

23 — Jf. i denne retning dommen af 9.12.2008 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis.

80. Hvad endelig angår Grækenlands holdning forekommer det mig, at medlemsstaten forholdt sig temmelig passivt, indtil den foreliggende sags administrative fase blev indledt. Det var således først to dage efter, at Kommissionen havde anlagt den foreliggende sag, nemlig den 12. marts 2008, at Grækenland meddelte, at der var nedsat et lovudvalg, som skulle udarbejde et forslag til en ændringslov.

81. Jeg mener på grundlag af det ovenfor anførte, at det under de foreliggende omstændigheder vil være rimeligt at pålægge Den Hellenske Republik at betale et fast beløb på 2 mio. EUR.

VI — Sagens omkostninger

82. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

83. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

— »Den Hellenske Republik har ved ikke at ændre artikel 2, stk. 1, og artikel 3 i lov nr. 3037/2002 om indførelse af et forbud mod installation og drift af alle elektriske, elektromekaniske og elektroniske spil, herunder alle computerspil, på alle offentlige eller private steder, bortset fra spillekasinoer, under trussel om strafferetlige eller administrative sanktioner i overensstemmelse med artikel 28 EF, 43 EF og 49 EF samt artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og

forskrifter, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998, undladt at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde Domstolens dom af 26. oktober 2006, sag C-65/05, Kommissionen mod Grækenland, og har dermed tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228 EF.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en tvangsbøde, der indbetales på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« og udgør 31 798,80 EUR, for hver dags forsinkelse med at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre den fuldstændige opfyldelse af ovennævnte dom fra den dag, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, indtil den førstnævnte dom er fuldstændigt opfyldt.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et fast beløb på 2 mio. EUR, der indbetales på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«