DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

10. januar 2008 *

I sag C-70/06,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 228 EF, anlagt den 7. februar 2006,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved X. Lewis, A. Caeiros og P. Andrade, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, P. Fragoso Martins og J. de Oliveira, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: portugisisk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne A. Tizzano (refererende dommer), R. Schintgen, A. Borg Barthet og E. Levits,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juli 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. oktober 2007,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dom af 14. oktober 2004, Kommissionen mod Portugal (sag C-275/03, ikke trykt i Samling af Afgørelser).

— Den Portugisiske Republik tilpligtes til Kommissionen, på kontoen for »De Europæiske Fællesskabers egne indtægter«, at indbetale en tvangsbøde på 21 450 EUR for hver dags forsinkelse med gennemførelsen af de fornødne foranstaltninger for at efterkomme dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil den dag, hvor dommen i sagen Kommissionen mod Portugal er blevet opfyldt.

— Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

2 Følgende fremgår af tredje, fjerde og sjette betragtning til Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelsen af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige indkøbs- samt bygge- og anlægskontrakter (EFT L 395, s. 33):

»[A]dgang til på fællesskabsplan at konkurrere om offentlige kontrakter kræver en betydelig udvidelse af garantierne for gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling, og for at der kan opnås en faktisk virkning er det vigtigt, at der findes effektive og hurtige klagemuligheder i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller af de nationale regler, der omsætter denne ret.

[D]et forhold, at der i visse medlemsstater ikke findes effektive klagemuligheder, eller at de eksisterende muligheder er utilstrækkelige, afholder virksomheder i

Fællesskabet fra i sådanne stater at henvende sig til vedkommende ordregivende myndigheder; de pågældende medlemsstater bør derfor råde bod på denne situation.

[D]et er vigtigt at sikre, at der i samtlige medlemsstater indføres passende procedurer, som gør det muligt at annullere ulovlige beslutninger og yde erstatning til personer, der har lidt skade på grund af en overtrædelse.«

3 Det bestemmes i artikel 1, stk. 1, i direktiv 89/665:

»Medlemsstaterne træffer, for så vidt angår procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 71/305/EØF og 77/62/EØF, de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der effektivt og navnlig så hurtigt som muligt kan indgives klage over de ordregivende myndigheders beslutninger på de betingelser, der er anført i de følgende artikler, særligt artikel 2, stk. 7, med den begrundelse, at beslutningerne er i strid med fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller de nationale regler, der omsætter denne ret.«

4 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/665 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne påser, at de foranstaltninger, der træffes med henblik på de i artikel 1 omhandlede klageprocedurer, omfatter de nødvendige beføjelser til:

[…]

c) at tilkende skadelidte personer skadeserstatning.«

Sagens baggrund

Dommen i sagen Kommissionen mod Portugal

5 I punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Portugal udtalte og bestemte Domstolen:

»Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, litra c), i [direktiv 89/665/EØF], idet den ikke har ophævet lovdekret nr. 48 051 af 21. november 1967, hvorefter erstatning på grund af overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller af nationale bestemmelser til gennemførelse heraf er betinget af, at de skadelidte personer godtgør, at de retsstridige handlinger er udført uagtsomt eller ved forsætlig forsømmelse.«

Den administrative procedure

6 Ved skrivelse af 4. november 2004 anmodede Kommissionen Den Portugisiske Republik om at meddele, hvilke foranstaltninger den havde vedtaget eller agtede at vedtage med henblik på ændring af den nationale ret og således opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Portugal.

7 I sit svar af 19. november 2004 gjorde Den Portugisiske Republik i det væsentlige gældende, at et nyligt regeringsskifte havde medført en forsinkelse af vedtagelsen af de foranstaltninger, som krævedes til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal. Denne medlemsstat tilstillede endvidere Kommissionen et forslag til lov om ophævelse af lovdekret nr. 48 051 og om en ny retlig regulering af den portugisiske stats og andre berørte offentlige organers erstatningsansvar uden for kontrakt og anmodede Kommissionen om at oplyse, hvorvidt de i dette forslag vedtagne løsninger opfyldte kravene til en korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktiv 89/665.

8 Den 21. marts 2005 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til de portugisiske myndigheder, hvori den for det første gjorde gældende, at det regeringsskifte, der havde fundet sted, i henhold til Domstolens praksis ikke kunne begrunde den manglende overholdelse af forpligtelserne og tidsfristerne i direktiv 89/665. Kommissionen bemærkede for det andet i denne skrivelse, at det ovennævnte lovforslag, der i øvrigt endnu ikke var vedtaget af Assembleia da República (parlamentet), under ingen omstændigheder var i overensstemmelse med direktiv 89/665.

9 Da den ikke var tilfreds med Den Portugisiske Republiks svar af 25. maj 2005, sendte Kommissionen den 13. juli 2005 denne en begrundet udtalelse, hvori den konstaterede, at medlemsstaten havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den havde undladt at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Portugal. Kommissionen opfordrede nævnte medlemsstat til at efterkomme denne begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

10 I sit svar af 12. december 2005 på nævnte begrundede udtalelse forklarede Den Portugisiske Republik, at lovforslag nr. 56/X af 7. december 2005 om statens og andre offentlige organers erstatningsansvar uden for kontrakt (herefter »lovforslag nr. 56/X«), som ophæver lovdekret nr. 48 051, allerede var forelagt parlamentet til endelig vedtagelse, og at der var fremsat anmodning om, at lovforslaget blev optaget på denne forsamlings dagsorden som et prioriteret og hastende punkt.

11 Idet Kommissionen fandt, at Den Portugisiske Republik stadig ikke havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, anlagde den nærværende sag den 7. februar 2006.

Traktatbruddet

Parternes argumenter

12 Det er Kommissionens opfattelse, at eftersom Den Portugisiske Republik ikke har ophævet lovdekret nr. 48 051, har den ikke truffet de foranstaltninger, som er fornødne til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal. Den portugisiske regering har for at opfylde nævnte dom begrænset sig til at vedtage lovforslag nr. 56/X. Dette lovforslag er imidlertid endnu ikke blevet vedtaget af parlamentet, og lovens indhold opfylder under ingen omstændigheder kravene til en korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktiv 89/665.

13 Den Portugisiske Republik har heroverfor gjort gældende, at søgsmålet er ubegrundet for så vidt som den ordning, der fremgår af lovforslag nr. 56/X, uanset at lovforslaget endnu ikke er endeligt vedtaget af parlamentet, udgør en passende gennemførelse af direktiv 89/665 og garanterer en fuldstændig opfyldelse af de forpligtelser, der følger af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal.

14 Medlemsstaten har endvidere gjort gældende, at den hele tiden har haft den »faste hensigt« at indføre et erstatningsansvar for offentligretlige organer, som er i overensstemmelse med kravene i direktiv 89/665, men at forfatningsmæssige vanskeligheder, hvis karakter og betydning i det mindste må udgøre en formildende omstændighed, har hindret den i at nå dette mål.

15 Endelig har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at artikel 22 og artikel 271 i dens forfatning samt den nye retsplejelov for forvaltningsdomstolene på tilstrækkelig måde sikrer opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, for så vidt som der i disse bestemmelser allerede er fastsat ansvar for staten for de skader, som forvoldes ved handlinger, der er begået af dens tjenestemænd og befuldmægtigede.

Domstolens bemærkninger

16 I punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Portugal har Domstolen fastslået, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, litra c), i direktiv 89/665/EØF, idet den ikke har ophævet lovdekret nr. 48 051.

17 Inden for rammerne af denne traktatbrudssag skal det med henblik på at prøve, om Den Portugisiske Republik har vedtaget de foranstaltninger, som kræves til opfyldelse af nævnte dom, bestemmes, om lovdekret nr. 48 051 er blevet ophævet.

18 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af artikel 228 EF, er udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er fremsat i medfør af denne bestemmelse (dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 30, af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 27, og af 18.7.2007, sag C-503/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6153, præmis 19).

19 Det er i denne sag ubestridt, at Den Portugisiske Republik ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som blev sendt til den den 13. juli 2005, endnu ikke havde ophævet lovdekret nr. 48 051.

20 Det må derfor konkluderes, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal.

21 Denne konklusion kan ikke ændres af det argument, som Den Portugisiske Republik har fremført, og hvorefter forfatningsmæssige vanskeligheder har hindret den i at opnå den endelige vedtagelse af en lovtekst om ophævelse af lovdekret nr. 48 051 og således opfylde ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Portugal.

22 Det fremgår af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes (jf. dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

23 Den Portugisiske Republiks argument, hvorefter der i andre bestemmelser i national ret er fastsat ansvar for staten for de skader, som forvoldes ved handlinger, der er begået af dens tjenestemænd og befuldmægtigede, kan heller ikke godtages. Således som Domstolen allerede har fastslået i præmis 33 i dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, har denne omstændighed ikke betydning for det traktatbrud, der består i at opretholde lovdekret nr. 48 051 i den nationale retsorden. Forekomsten af sådanne bestemmelser ville således ikke kunne garantere nævnte doms opfyldelse.

24 Det skal følgelig konstateres, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger, som kræves til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, og følgelig ikke har ophævet lovdekret nr. 48 051, hvorefter erstatning på grund af overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller af nationale bestemmelser til gennemførelse er betinget af, at de skadelidte personer godtgør, at de retsstridige handlinger er udført uagtsomt eller ved forsætlig forsømmelse.

Den økonomiske sanktion

Parternes argumenter

25 Med henvisning til den beregningsmetode, der er fastsat i meddelelse 96/C 242/07 af 21. august 1996 vedrørende gennemførelsen af artikel [228] EF (EFT C 242, s. 6, herefter »meddelelsen af 1996«) og meddelelse 97/C 63/02 af 28. februar 1997 om metode til beregning af tvangsbøder efter artikel [228] EF (EFT C 63, s. 2, herefter »meddelelsen af 1997«), har Kommissionen nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik idømmes en tvangsbøde på 21 450 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, regnet fra afsigelsen af denne dom og indtil den dag, hvor det konstaterede traktatbrud er bragt til ophør.

26 Kommissionen er af den opfattelse, at idømmelse af en tvangsbøde udgør den mest passende sanktion til hurtigst muligt at få bragt den konstaterede overtrædelse til ophør. Denne tvangsbødes størrelse skal beregnes ved at multiplicere et grundbeløb på 500 EUR med en koefficient på 11 (på en glidende skala fra 1 og 20), der afspejler overtrædelsens grovhed, en koefficient på 1 (på en glidende skala fra 1 og 3), der

afspejler overtrædelsens varighed, og en koefficient på 3,9 (beregnet på grundlag af Den Portugisiske Republiks bruttonationalprodukt og det antal stemmer, denne medlemsstat råder over i Rådet), der afspejler Portugals betalingsevne.

27 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at størrelsen på den af Kommissionen foreslåede tvangsbøde er åbenbart uforholdsmæssig i forhold til de i denne sag foreliggende omstændigheder, og at den ikke er i overensstemmelse med Domstolens praksis på dette område.

28 De indsigelser, som denne medlemsstat har fremsat, omfatter især to aspekter ved metoden til beregning af tvangsbøden. For det første udgør den af Kommissionen anvendte koefficient på 11 for grovhed en for vidtgående sanktion for en medlemsstats hævdede delvise traktatbrud på området for offentlige kontrakter, når Kommissionen inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål vedrørende mere følsomme områder end dette, såsom bl.a. området for offentlig sundhed (dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047) eller miljøet (dom af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141), havde foreslået koefficienter for grovhed på henholdsvis 6 og 4. Domstolen bør følgelig i denne sag fastsætte tvangsbøden på grundlag af en koefficient, der ikke bør overstige 4. For det andet skal den periode, der i denne sag skal lægges til grund ved bedømmelsen af de omhandlede nationale bestemmelsers manglende overensstemmelse med direktiv 89/665, i overensstemmelse med punkt 13.3 i Kommissionens meddelelse om gennemførelse af artikel 228 EF (SEK(2005) 1658, herefter »meddelelsen af 2005«), fastsættes på årsbasis og ikke, således som Kommissionen kræver det, på daglig basis.

29 Den Portugisiske Republik har endvidere gjort gældende, at Domstolen uafhængigt af nedsættelsen af størrelsen på nævnte tvangsbøde og fastsættelsen af dennes hyppighed på årsbasis, skal udsætte anvendelsen af denne sanktion, indtil lovforslag nr. 56/X træder i kraft. Denne mulighed er indeholdt i punkt 13.4 i meddelelsen af

2005, hvorefter Domstolen under særlige omstændigheder kan suspendere tvangsbøden, når en medlemsstat allerede har vedtaget alle de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af en dom, hvorved der er konstateret et traktatbrud, men hvor der uomgængeligt skal gå et vist stykke tid, inden det krævede resultat er opnået. Den Portugisiske Republik er af den opfattelse, at dette er tilfældet i denne sag.

Domstolens bemærkninger

30 Eftersom Domstolen har lagt til grund, at Den Portugisiske Republik ikke har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, kan den i henhold til artikel 228, stk. 2, tredje punktum, EF pålægge medlemsstaten betaling af et fast beløb og/eller en tvangsbøde.

31 Det bemærkes i denne forbindelse, at det tilkommer Domstolen i hver enkelt sag ud fra sagens konkrete omstændigheder at bedømme, hvilke økonomiske sanktioner der skal fastsættes (dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 86, og dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 58).

32 Således som det er blevet anført i denne doms præmis 25, har Kommissionen i denne sag nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik idømmes en tvangsbøde.

33 Denne påstand er støttet på den beregningsmetode, som Kommissionen har fastsat i sine meddelelser af 1996 og 1997. Det bemærkes endvidere, at disse to meddelelser er blevet erstattet af meddelelsen af 2005, der ifølge meddelelsens punkt 25 finder anvendelse på beslutninger om at indbringe sager for Domstolen i henhold til artikel 228 EF, som Kommissionen træffer fra den 1. januar 2006.

34 I den forbindelse bemærkes det indledningsvis, at Kommissionens påstand ikke binder Domstolen og blot udgør et nyttigt sammenligningsgrundlag (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 80, og i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 4). Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger (jf. i den retning dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 85, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 70).

35 Domstolen har ligeledes bemærket, at en dom, hvorved det pålægges at betale en tvangsbøde og/eller et fast beløb, skal pålægge en medlemsstat, der har forsømt at opfylde en dom i en traktatbrudssag, et økonomisk pres, der tilskynder den til at bringe det fastslåede traktatbrud til ophør. De pålagte økonomiske sanktioner skal følgelig fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få den pågældende medlemsstat til at ændre sin adfærd (jf. i denne retning dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 91, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 59 og 60).

36 Det skal i denne sag konstateres, at Den Portugisiske Republiks befuldmægtigede på retsmødet den 5. juli 2007 bekræftede, at lovdekret nr. 48 051 fortsat var i kraft på daværende tidspunkt.

37 Da det omhandlede traktatbrud har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, må det konstateres, at den Portugisiske Republiks idømmelse af en tvangsbøde, jf. Kommissionens påstand, udgør et middel, der er egnet til at formå denne medlemsstat til at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse

af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal (jf. i den retning dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 31, dommen af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 21, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 33).

38 For så vidt angår metoderne til beregning af en sådan tvangsbøde tilkommer det Domstolen, når den udøver sit skøn, at fastsætte denne tvangsbøde således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne, og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. bl.a. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 103, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 61).

39 Under denne synsvinkel er de grundkriterier, der skal tages i betragtning for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten, i princippet overtrædelsens varighed, dens grad af grovhed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal der særligt tages hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for private og offentlige interesser samt til den uopsættelighed, der er i at foranledige den pågældende medlemsstat til at overholde sine forpligtelser (jf. bl.a. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 104, og af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 62).

40 For så vidt angår, for det første, overtrædelsens grovhed og nærmere konsekvenserne af den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal for private og offentlige interesser skal det bemærkes, at adgang til på fællesskabsplan at konkurrere om offentlige kontrakter i overensstemmelse med, hvad der er anført i tredje betragtning til direktiv 89/665, kræver en betydelig udvidelse af garantierne for gennemsigtighed og ikke-forskelsbehandling. For at denne udvidelse kan få faktisk virkning, er det vigtigt, at der findes effektive og hurtige klagemuligheder i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller af de nationale regler, der omsætter denne ret.

41 Med dette formål for øje pålægger nævnte direktivs artikel 1, stk. 1, medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at der effektivt og så hurtigt som muligt kan indgives klage over ordregivende myndigheders retsstridige beslutninger, mens der i direktivets artikel 2, stk. 1, litra c), lægges vægt på den omstændighed, at der fastsættes nationale procedurer for tilkendelse af skadeserstatning til borgere, der har lidt skade som følge af en sådan tilsidesættelse.

42 Den Portugisiske Republiks manglende ophævelse af lovdekret nr. 48 051, hvorefter tilkendelse af erstatning er betinget af, at de skadelidte godtgør, at de retsstridige handlinger er udført uagtsomt eller ved forsætlig forsømmelse, der kan henregnes til en portugisiske stat eller til de berørte offentlige organer, skal betragtes som alvorlig, for så vidt som den, selv om den ikke gør det umuligt for borgerne at få adgang til domstolsprøvelse, medfører, således som generaladvokaten har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, at en sådan domstolsprøvelse gøres vanskeligere og mere byrdefuld, og dermed udgør en hindring for den fulde virkning af Fællesskabets politik på området for offentlige kontrakter.

43 Det skal imidlertid konstateres, at den af Kommissionen anvendte koefficient på 11 (på en glidende skala fra 1-20) i denne sag forekommer at være for streng, og at en koefficient på 4 derimod på en mere passende måde afspejler den omhandlede overtrædelses grovhed.

44 Hvad for det andet for angår koefficienten vedrørende overtrædelsens varighed kan Kommissionens forslag, hvorefter denne fastsættes til 1, ikke godtages. Det fremgår af sagsakterne, at denne koefficient er blevet beregnet på grundlag af den tid, der er forløbet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal til anlæggelsen af dette søgsmål.

45 Det skal bemærkes, at overtrædelsens varighed 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 (jf. i den retning dommen af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 71).

46 I dette tilfælde har Den Portugisiske Republiks manglende overholdelse af dens forpligtelse til at opfylde den ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Portugal varet mere end tre år, når henses til det betydelige tidsrum, der er forløbet siden den 14. oktober 2004, hvor nævnte dom blev afsagt.

47 På denne baggrund forekommer en koefficient på 2 (på en glidende skal fra 1-3) at være mere passende, når der skal tages hensyn til overtrædelsens varighed.

48 Hvad for det tredje angår Kommissionens forslag om at multiplicere et grundbeløb med en koefficient, der er baseret på den berørte medlemsstats bruttonationalprodukt og på det antal stemmer, den råder over i Rådet, udgør denne i princippet et passende udtryk for denne medlemsstats betalingsevne, samtidig med at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater (jf. i den retning dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 88, i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 59, og dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 109).

49 Imidlertid afspejler den koefficient på 3,9, som Kommissionen i denne sag har foreslået, ikke på en passende måde den udvikling i de faktorer, der ligger til grund for bedømmelsen af Den Portugisiske Republiks betalingsevne, bl.a. for så vidt angår væksten i dens bruttonationalprodukt. Derfor bør denne koefficient, således som det i øvrigt fremgår af punkt 18.1 i meddelelsen af 2005, hæves fra 3,9 til 4,04.

50 På samme måde skal det grundbeløb, hvorpå multiplikationskoefficienterne finder anvendelse, fastsættes til 600 EUR i overensstemmelse med den indeksering af beløbet på 500 EUR, som Kommissionen har foretaget i punkt 15 i samme meddelelse for at tage udviklingen i inflationen siden meddelelsens offentliggørelse i 1997 i betragtning.

51 Ved, henset til det ovenstående, at multiplicere grundbeløbet på 600 EUR med koefficienterne 4 for overtrædelsens grovhed, 2 for overtrædelsens varighed og 4,04 for den berørte medlemsstats betalingsevne, fremkommer et beløb på 19 392 EUR pr. dags forsinkelse. Dette beløb bør betragtes som passende i forhold til formålene med tvangsbøden, således som de fremgår af denne doms præmis 35.

52 For så vidt angår fastlæggelsen af tvangsbødeperioden bør det i den foreliggende sag, der drejer sig om opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, der forudsætter en lovgivningsændring, anses for passende at anvende tvangsbøde i form af dagsbøder (jf. i den retning dommen af 14.3.2006 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 77).

53 Endelig kan Den Portugisiske Republiks argumenter vedrørende Domstolens mulighed for i denne sag at suspendere tvangsbøden som omhandlet i punkt 13.4 i meddelelsen af 2005 ikke godtages. Uafhængigt af den omstændighed, at denne meddelelse, således som det er anført i denne doms præmis 34, ikke er bindende for Domstolen, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det under alle omstændigheder forholder sig således, at de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, i modsætning til hvad der kræves i henhold til punkt 13.4 for at træffe bestemmelse om en sådan suspension, ikke er blevet vedtaget.

54 Under hensyn til alle disse bemærkninger bør Den Portugisiske Republik pålægges at betale Kommissionen, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, en tvangsbøde på 19 392 EUR pr. dags forsinkelse med iværksættelse af fornødne foranstaltninger til at sikre den fuldstændige opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, beregnet fra afsigelsen af nærværende dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af nævnte dom.

Sagens omkostninger

55 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik bør pålægges sagens omkostninger, og da denne har tabt sagen, pålægges det den at betale sagens omkostninger.

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

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke truffet de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 14. oktober 2004, Kommissionen mod Portugal (sag C-275/03), og følgelig ikke har ophævet lovdekret nr. 48 051 af 21. november 1967, hvorefter erstatning på grund af overtrædelse af fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter eller af nationale bestemmelser til gennemførelse heraf er betinget af, at de skadelidte personer godtgør, at de retsstridige handlinger er udført uagtsomt eller ved forsætlig forsømmelse.

2) **Den Portugisiske Republik indbetaler til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, en tvangsbøde på 19 392 EUR pr. dags forsinkelse med iværksættelse af fornødne foranstaltninger til at sikre den fuldstændige opfyldelse af dommen af 14. oktober 2004, Kommissionen mod Portugal, beregnet fra afsigelsen af nærværende dom og indtil den fuldstændige opfyldelse af nævnte dom af 14. oktober 2004.**

3) **Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter