ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)

της 10ης Ιανουαρίου 2008 *

Στην υπόθεση C-70/06,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 228 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 7 Φεβρουαρίου 2006,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους X. Lewis, A. Caeiros και P. Andrade, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα ενάγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τους L. Fernandes, P. Fragoso Martins και J. de Oliveira, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, A. Tizzano (εισηγητή), R. Schintgen, A. Borg Barthet και E. Levits, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 5ης Ιουλίου 2007,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 9ης Οκτωβρίου 2007,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-275/03, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ·

— να υποχρεώσει την Πορτογαλική Δημοκρατία να της καταβάλει, στο λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», χρηματική ποινή ύψους 21 450 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως στην εκτέλεση της εν λόγω αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, από της δημοσιεύσεως της παρούσας απόφασης μέχρι εκτελέσεως της προαναφερθείσας απόφασης Επιτροπή κατά Πορτογαλίας και

— να καταδικάσει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Το νομοθετικό πλαίσιο

2 Η τρίτη, η τέταρτη, και η έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395, σ. 33, στο εξής: οδηγία 89/665), αναφέρουν τα ακόλουθα:

«[εκτιμώντας] ότι το άνοιγμα των συμβάσεων του δημοσίου στον κοινοτικό ανταγωνισμό απαιτεί σημαντική αύξηση των εγγυήσεων διαφάνειας και μη διάκρισης, καθώς και ότι, για να έχει συγκεκριμένα αποτελέσματα το άνοιγμα αυτό, πρέπει να υπάρχουν ταχέα και αποτελεσματικά μέσα προσφυγής σε περίπτωση παράβασης, τόσο του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά τις συμβάσεις του δημοσίου, όσο και εθνικών κανόνων που μεταγράφουν το δίκαιο αυτό·

ότι η απουσία ή η ανεπάρκεια αποτελεσματικών μέσων προσφυγής, σε ορισμένα κράτη μέλη, αποτρέπει τις κοινοτικές επιχειρήσεις να δοκιμάσουν την τύχη τους στο

εκάστοτε κράτος της αναθέτουσας αρχής ότι είναι, συνεπώς, σκόπιμο τα εν λόγω κράτη μέλη να επανορθώσουν αυτή την κατάσταση·

[…]

ότι είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί, σε όλα τα κράτη μέλη, η ύπαρξη κατάλληλων διαδικασιών με τις οποίες να μπορούν να ακυρώνονται παράνομες αποφάσεις και να αποζημιώνονται τα πρόσωπα που υπέστησαν ζημία λόγω της παραβάσεως.»

3 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/665 ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζεται, όσον αφορά τις διαδικασίες συνάψεως συμβάσεων του Δημοσίου που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 71/305/ΕΟΚ και 77/62/ΕΟΚ, ότι οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και, ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στα παρακάτω άρθρα, και ιδίως στο άρθρο 2 παράγραφος 7, για τον λόγο ότι οι αποφάσεις αυτές παραβιάζουν είτε το κοινοτικό δίκαιο περί συμβάσεων του Δημοσίου είτε τους εθνικούς κανόνες που μεταγράφουν το δίκαιο αυτό.»

4 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/665:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται όσον αφορά τις διαδικασίες προσφυγής που ορίζονται στο άρθρο 1 να προβλέπουν τις αναγκαίες εξουσίες προκειμένου:

[…]

γ) να επιδικάζουν αποζημίωση στα ζημιωθέντα από την παράβαση πρόσωπα».

Το ιστορικό της διαφοράς

Η απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας

5 Στο σημείο 1 του διατακτικού της προαναφερθείσας απόφασης Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, το Δικαστήριο έκρινε:

«Η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051, της 21ης Νοεμβρίου 1967, που εξαρτά την επιδίκαση αποζημιώσεως στα πρόσωπα που υπέστησαν ζημία λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου περί συμβάσεων του Δημοσίου ή των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στην εσωτερική έννομη τάξη το δίκαιο αυτό, από την απόδειξη αμέλειας ή δόλου, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας 89/665[...]»

Η διοικητική διαδικασία

6 Με έγγραφο της 4ης Νοεμβρίου 2004, η Επιτροπή ζήτησε από την Πορτογαλική Δημοκρατία να της διαβιβάσει τα μέτρα που έλαβε ή που είχε την πρόθεση να λάβει προκειμένου να τροποποιήσει το εσωτερικό δίκαιο και να συμμορφωθεί προς την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας.

7 Με την από 19 Νοεμβρίου 2004 απάντησή της, η Πορτογαλική Δημοκρατία παρατήρησε, κατά τα ουσιώδη, ότι η πρόσφατη αλλαγή κυβέρνησης προκάλεσε καθυστέρηση στη λήψη των μέτρων που συνεπάγεται η εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας. Το εν λόγω κράτος μέλος διαβίβασε επίσης στην Επιτροπή νομοσχέδιο περί καταργήσεως του νομοθετικού διατάγματος 48 051 και θεσπίσεως νέου νομικού συστήματος εξωσυμβατικής αστικής ευθύνης του πορτογαλικού Δημοσίου και των άλλων δημοσίων οργανισμών του οικείου τομέα και της ζήτησε να υποδείξει αν οι λύσεις που υιοθετεί το νομοσχέδιο αυτό συνιστούν ορθή και πλήρη εφαρμογή της οδηγίας 89/665 στο εσωτερικό δίκαιο.

8 Στις 21 Μαρτίου 2005, η Επιτροπή απηύθυνε στις πορτογαλικές αρχές προειδοποιητική επιστολή με την οποία υποστήριξε αφενός, ότι οι αλλαγές στην κυβέρνηση δεν δικαιολογούν, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που επιβάλλει η οδηγία 89/665. Αφετέρου, η Επιτροπή παρατήρησε με την επιστολή αυτή ότι, εν πάση περιπτώσει, το εν λόγω νομοσχέδιο, το οποίο εξάλλου δεν είχε ακόμα εγκριθεί από την Assembleia da República (Βουλή), δεν συνάδει προς την οδηγία 89/665.

9 Η Επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση της Πορτογαλικής Δημοκρατίας της 25ης Μαΐου 2005 και για τον λόγο αυτό απηύθυνε στο κράτος αυτό, στις 13 Ιουλίου 2005, αιτιολογημένη γνώμη με την οποία διαπιστώνει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας λάβει ακόμα τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ. Η Επιτροπή κάλεσε το εν λόγω κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη εντός δύο μηνών από της παραλαβής της.

10 Με την από 12 Δεκεμβρίου 2005 απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, η Πορτογαλική Δημοκρατία παρατήρησε ότι το νομοσχέδιο 56/X, της 7ης Δεκεμβρίου 2005, περί αστικής ευθύνης εξ αδικοπραξίας του Δημοσίου και των άλλων δημοσίων οργανισμών (στο εξής: νομοσχέδιο 56/X), που καταργεί το νομοθετικό διάταγμα 48 051, είχε υποβληθεί στη Βουλή για τελική έγκριση και είχε ζητηθεί η επείγουσα και κατά προτεραιότητα εγγραφή του στην ημερησία διάταξη.

11 Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε ακόμα εκτελέσει την απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, άσκησε στις 7 Φεβρουαρίου 2006 την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσαπτομένης παραβάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

12 Η Επιτροπή φρονεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, καθόσον δεν κατήργησε το νομοθετικό διάταγμα 48 051, δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση περιορίστηκε, προκειμένου να συμμορφωθεί προς την απόφαση αυτή, να υιοθετήσει το νομοσχέδιο 56/X. Το νομοσχέδιο αυτό όμως δεν έχει ακόμη εγκριθεί από τη Βουλή και εν πάση περιπτώσει, το περιεχόμενό του δεν συνάδει προς τις απαιτήσεις της ορθής και πλήρους μεταφοράς της οδηγίας 89/665 στο εσωτερικό δίκαιο.

13 Η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η προσφυγή στερείται βάσεως καθόσον το σύστημα που εισάγει το νομοσχέδιο 56/X, καίτοι δεν έχει ακόμα εγκριθεί οριστικά από τη Βουλή, συνιστά προσήκουσα μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 89/665 και εξασφαλίζει την πλήρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας.

14 Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει επιπλέον ότι είχε πάντα την «αμετακίνητη πρόθεση» να θεσπίσει ένα σύστημα αστικής ευθύνης των οργανισμών δημοσίου δικαίου ανταποκρινόμενο στις απαιτήσεις της οδηγίας 89/665, πλην όμως δυσχέρειες συνταγματικής τάξεως, η φύση και η σημασία των οποίων δικαιολογούν τουλάχιστο μείωση της ευθύνης της, δεν της επέτρεψαν να φθάσει στο αποτέλεσμα αυτό.

15 Τέλος, η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι εν πάση περιπτώσει τα άρθρα 22 και 271 του Συντάγματός της καθώς και ο νέος κώδικας δικονομίας των διοικητικών δικαστηρίων εξασφαλίζουν επαρκώς την εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, καθόσον προβλέπουν την ευθύνη του Δημοσίου για τις ζημίες που προξενούνται από πράξεις των υπαλλήλων του.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

16 Στο σημείο 1 του διατακτικού της απόφασης Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας 89/665.

17 Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας λόγω παραβάσεως, για να διαπιστωθεί αν η Πορτογαλική Δημοκρατία έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της εν λόγω απόφασης του Δικαστηρίου, πρέπει να εξεταστεί αν καταργήθηκε το νομοθετικό διάταγμα 48 051.

18 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, ο κρίσιμος χρόνος για να εκτιμηθεί η ύπαρξη παραβάσεως κατά την έννοια του άρθρου 228 ΕΚ είναι το χρονικό σημείο της λήξεως της προθεσμίας που τάχθηκε με την εκδοθείσα δυνάμει της εν λόγω διατάξεως αιτιολογημένη γνώμη (αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, C-304/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2005, σ. I-6263, σκέψη 30· της 18ης Ιουλίου 2006, C-119/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2006, σ. I-6885, σκέψη 27· και της 18ης Ιουλίου 2007, C-503/04, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-6153, σκέψη 19).

19 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη που της διαβιβάσθηκε στις 13 Ιουλίου 2005, η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε ακόμα καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051.

20 Κατόπιν αυτού συνάγεται το συμπέρασμα ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ.

21 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το επιχείρημα που επικαλείται η Πορτογαλική Δημοκρατία, ότι δηλαδή προβλήματα συνταγματικής τάξεως δεν της επέτρεψαν να επιτύχει την τελική έγκριση του νομοσχεδίου που καταργεί το νομοθετικό διάταγμα 48 051 και συνεπώς, να εκτελέσει την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας.

22 Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξης για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο (βλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, όπ.π., σκέψη 38 και παρατιθέμενη νομολογία).

23 Ομοίως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Πορτογαλικής Δημοκρατίας κατά το οποίο η ευθύνη του Δημοσίου για ζημίες που προξενούνται από πράξεις των υπαλλήλων του προβλέπεται από άλλες διατάξεις του εθνικού της δικαίου. Πράγματι, όπως έκρινε το Δικαστήριο στη σκέψη 33 της προαναφερθείσας απόφασης Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, το στοιχείο αυτό δεν ασκεί επιρροή στην παράβαση που συνίσταται στο ότι δεν καταργήθηκε το νομοθετικό διάταγμα 48 051. Συνεπώς, η ύπαρξη τέτοιων διατάξεων δεν εξασφαλίζει την εκτέλεση της εν λόγω αποφάσεως του Δικαστηρίου.

24 Κατά συνέπεια διαπιστώνεται ότι η Δημοκρατία της Πορτογαλίας, παραλείποντας να καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051, που εξαρτά την επιδίκαση αποζημιώσεως στα πρόσωπα που υφίστανται ζημιές από παράβαση του κοινοτικού δικαίου περί συμβάσεων του Δημοσίου ή των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν στην εσωτερική έννομη τάξη το δίκαιο αυτό από την απόδειξη αμέλειας ή δόλου, δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας και κατά τούτο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ.

Επί της χρηματικής κυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

25 Η Επιτροπή, στηριζόμενη στη μέθοδο υπολογισμού που προβλέπουν οι ανακοινώσεις της 96/C 242/07, της 21ης Αυγούστου 1996, για την εφαρμογή του άρθρου [228] της Συνθήκης (ΕΕ C 242, σ. 6, στο εξής: ανακοίνωση του 1996), και 97/C 63/02, της 28ης Φεβρουαρίου 1997, για τη μέθοδο υπολογισμού της χρηματικής ποινής που προβλέπει το άρθρο [228] της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ C 63, σ. 2, στο εξής: ανακοίνωση του 1997), προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει στην Πορτογαλική Δημοκρατία χρηματική ποινή 21 450 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως στην εκτέλεση της αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, από την ημερομηνία δημοσιεύσεως της αποφάσεως στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την ημέρα κατά την οποία θα τερματισθεί η διαπιστωθείσα παράβαση.

26 Η Επιτροπή φρονεί ότι η επιβολή χρηματικής ποινής συνιστά την καταλληλότερη κύρωση προκειμένου να παύσει το συντομότερο δυνατό η διαπιστωθείσα παράβαση. Το ποσό της χρηματικής ποινής υπολογίζεται με πολλαπλασιασμό ενός βασικού κατ' αποκοπή ποσού 500 ευρώ με τον συντελεστή 11 (σε κλίμακα με διαβάθμιση από 1 έως 20) για τη βαρύτητα της παράβασης, με συντελεστή 1 (σε κλίμακα διαβαθμιζόμενη

από 1 έως 3) για τη διάρκεια της παράβασης, και με συντελεστή 3,9, υπολογιζόμενο βάσει του ακαθαρίστου εθνικού προϊόντος της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και του αριθμού των ψήφων που διαθέτει αυτό το κράτος μέλος στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την ικανότητα πληρωμής του εν λόγω κράτους μέλους.

27 Η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι το ποσό της χρηματικής ποινής που προτείνει η Επιτροπή είναι προδήλως δυσανάλογο λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της υποθέσεως και δεν συνάδει με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου επί του θέματος αυτού.

28 Οι αντιρρήσεις που διατυπώνει η Πορτογαλική Δημοκρατία αφορούν ειδικότερα δυο πτυχές του τρόπου υπολογισμού της χρηματικής ποινής. Πρώτον, ο συντελεστής βαρύτητας 11 που εφαρμόζει η Επιτροπή είναι υπερβολικός για την κύρωση μιας φερομένης μερικής παράβασης κράτους μέλους στον τομέα των συμβάσεων του Δημοσίου εφόσον, στο πλαίσιο προσφυγών λόγω παραβάσεως σε τομείς κρισιμότερους από τον τομέα αυτό, όπως είναι, μεταξύ άλλων, ο τομέας της δημόσιας υγείας (απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2000, σ. I-5047) ή του περιβάλλοντος (απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2003, C-278/01, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2003, σ. I-14141), η Επιτροπή πρότεινε συντελεστές βαρύτητας 6 και 4 αντιστοίχως. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει, στην υπό κρίση υπόθεση, να καθορίσει τη χρηματική ποινή βάσει συντελεστή βαρύτητας που δεν υπερβαίνει το 4. Δεύτερον, σύμφωνα με το σημείο 13.3 της ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ [SEC(2005) 1658, στο εξής: ανακοίνωση του 2005], η χρονική μονάδα αναφοράς που πρέπει να εφαρμοστεί εν προκειμένω για την εκτίμηση του συμβιβαστού της επίδικης εθνικής νομοθεσίας προς την οδηγία 89/665 πρέπει να στηρίζεται σε ετήσια βάση και όχι σε ημερήσια όπως ζητεί η Επιτροπή.

29 Η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει επιπλέον ότι, ανεξάρτητα από τη μείωση του ποσού της χρηματικής ποινής και τον καθορισμό της περιοδικότητάς της σε ετήσια βάση, το Δικαστήριο θα πρέπει να διατάξει την αναστολή εφαρμογής της κύρωσης αυτής μέχρις ότου τεθεί σε ισχύ το νομοσχέδιο 56/Χ. Συγκεκριμένα, η

δυνατότητα αυτή προβλέπεται στο σημείο 13.4 της ανακοίνωσης του 2005, βάσει του οποίου το Δικαστήριο μπορεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις να διατάξει την αναστολή της χρηματικής ποινής οσάκις το κράτος μέλος έχει λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την απόφαση του Δικαστηρίου που διαπιστώνει παράβαση, πλην όμως απαιτείται αναπόφευκτα η πάροδος χρονικού διαστήματος πριν επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η Πορτογαλική Δημοκρατία φρονεί ότι η παρούσα υπόθεση αποτελεί τέτοια περίπτωση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

30 Το Δικαστήριο, αφού διαπίστωσε ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε προς την προαναφερθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, μπορεί, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 228, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΕΚ, να επιβάλει σ' αυτό το κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής.

31 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι στο Δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμά σε κάθε υπόθεση, ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων, ποιες χρηματικές κυρώσεις θα επιβάλει (αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, όπ.π., σκέψη 86, και της 14ης Μαρτίου 2006, C-177/04, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2006, σ. I-2461, σκέψη 58).

32 Εν προκειμένω, όπως σημειώνεται στη σκέψη 25 της παρούσας απόφασης, η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει χρηματική ποινή στην Πορτογαλική Δημοκρατία.

33 Η πρόταση αυτή στηρίζεται στη μέθοδο υπολογισμού που καθόρισε η Επιτροπή με τις ανακοινώσεις της του 1996 και 1997. Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι οι δύο αυτές ανακοινώσεις αντικαταστάθηκαν από την ανακοίνωση του 2005 η οποία, σύμφωνα με την παράγραφο 25, εφαρμόζεται στις αποφάσεις περί προσφυγής στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 228 ΕΚ που λαμβάνει η Επιτροπή μετά την 1η Ιανουαρίου 2006.

34 Συναφώς, διαπιστώνεται, πρώτον, ότι οι προτάσεις της Επιτροπή δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο και αποτελούν απλώς μια χρήσιμη βάση αναφοράς (βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις, Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκέψη 80, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 41). Ομοίως, οι κατευθυντήριες γραμμές, όπως αυτές που περιέχουν οι ανακοινώσεις της Επιτροπής, δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, αλλά συμβάλλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, του προβλέψιμου και της ασφάλειας δικαίου κατά τη δράση του οργάνου αυτού (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 85, και της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 70).

35 Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι η επιβολή χρηματικής ποινής και/ή κατ' αποκοπή ποσού σκοπεί την άσκηση οικονομικής πιέσεως, στο κράτος μέλος που παραλείπει να εκτελέσει απόφαση του Δικαστηρίου περί διαπιστώσεως παραβάσεως, ώστε να παύσει η διαπιστωθείσα παράβαση. Οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις πρέπει, επομένως, να είναι ανάλογες με τον βαθμό πιέσεως που απαιτείται για να μεταβάλει το καθού κράτος μέλος τη συμπεριφορά του (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 91, και της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 59 και 60).

36 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι, κατά τη συνεδρίαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουλίου 2007, ο εκπρόσωπος της Πορτογαλικής Δημοκρατίας επιβεβαίωσε ότι το νομοθετικό διάταγμα 48 051 εξακολουθούσε να ισχύει κατά την ημέρα εκείνη.

37 Δεδομένου ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η επίδικη παράβαση εξακολουθούσε να συντρέχει κατά την ημερομηνία κατά την οποία το Δικαστήριο εξέτασε τα πραγματικά περιστατικά, διαπιστώνεται ότι, όπως πρότεινε η Επιτροπή, η επιβολή χρηματικής ποινής στην Πορτογαλική Δημοκρατία συνιστά κατάλληλο μέσο που θα

προτρέψει το κράτος αυτό να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 31· της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 21, και Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 33).

38 Εν συνεχεία, όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού του ποσού της χρηματικής ποινής στο Δικαστήριο εναπόκειται, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεώς του, να καθορίζει το ύψος αυτό κατά τρόπον ώστε να είναι ανάλογο, αφενός μεν, προς τις περιστάσεις, αφετέρου δε, προς τη διαπιστωθείσα παράβαση και την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους (βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσες αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 103, και της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 61).

39 Υπό το πρίσμα αυτό, τα βασικά κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για να εξασφαλίζεται ο χαρακτήρας της χρηματικής ποινής ως μέτρου εξαναγκασμού, με σκοπό την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, είναι, κατ' αρχήν, η διάρκεια της παραβάσεως, η βαρύτητά της και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους. Για την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι συνέπειες που έχει η παράλειψη εκτελέσεως επί των ιδιωτικών και δημόσιων συμφερόντων καθώς και το επείγον του εξαναγκασμού του οικείου κράτους μέλους σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του (βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσες αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 104, και της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 62).

40 Όσον αφορά πρώτον, τη βαρύτητα της παράβασης και ειδικότερα τις συνέπειες της μη εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων, υπενθυμίζεται ότι, κατά την τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/665, το άνοιγμα των συμβάσεων του Δημοσίου στον κοινοτικό ανταγωνισμό απαιτεί σημαντική αύξηση των εγγυήσεων διαφάνειας και μη διάκρισης. Αλλά για να έχει συγκεκριμένα αποτελέσματα το άνοιγμα αυτό πρέπει να υπάρχουν ταχέα και αποτελεσματικά μέσα προσφυγής σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά τις συμβάσεις του Δημοσίου ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν το δίκαιο αυτό στην εσωτερική έννομη τάξη.

41 Προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 1, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εξασφαλίζουν ότι οι παράνομες αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και όσο το δυνατό ταχύτερων προσφυγών, ενώ το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄ της οδηγίας τονίζει ότι πρέπει να διαμορφώνονται εθνικές διαδικασίες που θα καθιστούν δυνατή την επιδίκαση αποζημιώσεως στα πρόσωπα που ζημιώνονται από τέτοιου είδους παράβαση.

42 Η παράλειψη της Πορτογαλικής Δημοκρατίας να καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051, το οποίο εξαρτά την επιδίκαση αποζημιώσεως στους ιδιώτες από την απόδειξη αμελείας ή δόλου εις βάρος του πορτογαλικού Δημοσίου ή των οικείων δημοσίων οργανισμών, πρέπει να θεωρηθεί σοβαρή στο μέτρο που, καίτοι δεν καθιστά αδύνατες τις ένδικες προσφυγές των ιδιωτών, καταλήγει, όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 51 των προτάσεών του, να καθιστά τις προσφυγές αυτές δυσχερέστερες και δαπανηρότερες και κατ' αυτόν τον τρόπο εμποδίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα των συμβάσεων του Δημοσίου.

43 Πρέπει πάντως να διαπιστωθεί ότι ο συντελεστής 11 (σε κλίμακα με διαβάθμιση από 1 έως 20) που προτείνει η Επιτροπή εμφανίζεται εν προκειμένω πολύ αυστηρός ενώ ο συντελεστής 4 αντικατοπτρίζει καταλληλότερα τον βαθμό βαρύτητας της επίδικης παράβασης.

44 Όσον αφορά δεύτερον, τον συντελεστή της διάρκειας της παράβασης, η πρόταση της Επιτροπής να καθοριστεί στο 1, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Πράγματι, από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο συντελεστής αυτός υπολογίστηκε βάσει του χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε μεταξύ της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της απόφασης του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας και της ημερομηνίας ασκήσεως της υπό κρίσης προσφυγής.

45 Συναφώς, υπενθυμίζει ότι η διάρκεια της παραβάσεως πρέπει να υπολογίζεται με βάση τον ακριβή χρόνο κατά τον οποίο το Δικαστήριο εκτίμησε τα πραγματικά περιστατικά και όχι εκείνον της ασκήσεως της προσφυγής της Επιτροπής (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, όπ.π., σκέψη 71).

46 Εν προκειμένω, η παράβαση από την Πορτογαλική Δημοκρατία της υποχρεώσεώς της να εκτελέσει την απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας εξακολουθεί να διαρκεί επί διάστημα άνω των τριών ετών, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε από τις 14 Οκτωβρίου 2004 μέχρι τη δημοσίευση της εν λόγω απόφασης.

47 Υπό τις συνθήκες αυτές ο συντελεστής 2 (σε κλίμακα με διαβάθμιση από 1 έως 3) εμφανίζεται καταλληλότερος για να ληφθεί υπόψη η διάρκεια της παράβασης.

48 Εξάλλου, τρίτον, η πρόταση της Επιτροπής περί πολλαπλασιασμού του βασικού ποσού με συντελεστή στηριζόμενο στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν του οικείου κράτους μέλους και στον αριθμό των ψήφων που διαθέτει αυτός στο Συμβούλιο, αντανακλά δεόντως την ικανότητα πληρωμής αυτού του κράτους μέλους, διατηρώντας ταυτόχρονα εύλογη διαφορά μεταξύ των κρατών μελών (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκέψη 88· Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 59, και της 12ης Ιουλίου 2005, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 109).

49 Εν προκειμένω όμως, ο συντελεστής 3,9 που προτείνει η Επιτροπή δεν αντανακλά δεόντως την εξέλιξη των παραγόντων στους οποίους στηρίζεται η εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, ειδικότερα όσον αφορά την αύξηση του ακαθαρίστου εγχωρίου προϊόντος της. Συνεπώς, όπως προκύπτει εξάλλου από το σημείο 18.1 της ανακοίνωσης του 2005, ο συντελεστής αυτός πρέπει να αυξηθεί από 3,9 σε 4,04.

50 Ομοίως, το βασικό ποσοστό στο οποίο εφαρμόζονται οι συντελεστές πολλαπλασιασμού πρέπει να καθοριστεί σε 600 ευρώ, σύμφωνα με την προσαρμογή του ποσού των 500 ευρώ που προβλέπει η Επιτροπή στο σημείο 15 της ίδιας ανακοίνωσης, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη του πληθωρισμού από της δημοσιεύσεως της ανακοίνωσης του 1997.

51 Βάσει όλων των προεκτεθέντων, ο πολλαπλασιασμός του βασικού ποσού των 600 ευρώ με τους συντελεστές 4, για τη βαρύτητα της παράβασης, 2 για τη διάρκειά της και 4,04, για την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους καταλήγει εν προκειμένω στο ποσό των 19 392 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως. Το ποσό αυτό πρέπει να θεωρηθεί πρόσφορο λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της χρηματικής ποινής όπως εκτίθεται στη σκέψη 35 της παρούσας απόφασης.

52 Όσον αφορά την περιοδικότητα της χρηματικής ποινής, πρέπει, στην υπό κρίση υπόθεση, που αφορά την εκτέλεση απόφασης του Δικαστηρίου η οποία συνεπάγεται την έκδοση τροποποιητικής νομοθετικής διάταξης, να επιβληθεί χρηματική ποινή επί ημερήσιας βάσεως (βλ., κατ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας, όπ.π., σκέψη 77).

53 Τέλος, τα επιχειρήματα που αντλεί η Πορτογαλική Δημοκρατία από τη δυνατότητα του Δικαστηρίου να διατάξει εν προκειμένω την αναστολή της χρηματικής ποινής, κατά την έννοια του σημείου 13.4 της ανακοίνωσης του 2005, δεν μπορούν να γίνουν δεκτά. Πράγματι και ανεξάρτητα από το γεγονός ότι, όπως υπενθυμίζεται στη σκέψη 34 της παρούσας απόφασης, η ανακοίνωση αυτή δεν δεσμεύει το Δικαστήριο, αρκεί να σημειωθεί ότι, εν πάση περιπτώσει και αντίθετα με ό,τι απαιτεί το σημείο 13.4 για να αποφασιστεί η αναστολή αυτή, τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, δεν έχουν ληφθεί.

54 Βάσει των ανωτέρω θεωρήσεων, η Πορτογαλική Δημοκρατία πρέπει να υποχρεωθεί να καταβάλει στην Επιτροπή, στον λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», χρηματική ποινή 19 392 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση με την απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, από της δημοσιεύσεως της παρούσας απόφασης μέχρις εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως Επιτροπή κατά Πορτογαλίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

55 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον έχει διατυπώσει σχετικό αίτημα ο νικήσας διάδικος. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Πορτογαλική Δημοκρατία η οποία και ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταργήσει το νομοθετικό διάταγμα 48 051, της 21ης Νοεμβρίου 1967, που εξαρτά την επιδίκαση αποζημιώσεως στα πρόσωπα που υφίστανται ζημία από παράβαση του κοινοτικού δικαίου περί συμβάσεων του Δημοσίου ή των εθνικών διατάξεων που μεταφέρουν το δίκαιο αυτό στην εσωτερική έννομη τάξη, από την απόδειξη αμελείας ή δόλου, δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-275/03, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, και κατά τούτο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ.

2) Υποχρεώνει την Πορτογαλική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στον λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», χρηματική ποινή 19 392 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως στη λήψη των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση με την απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, από της δημοσιεύσεως της παρούσας απόφασης μέχρις εκτελέσεως της εν λόγω αποφάσεως της 14ης Οκτωβρίου 2004.

3) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)