Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

20. januar 2022*

»Traktatbrud – statsstøtte – støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked – tilbagesøgningsforpligtelse – Domstolens dom, der fastslår traktatbruddet – undladelse af gennemførelse – manglende overholdelse af forpligtelsen til at tilbagesøge ulovlig og uforenelig støtte – økonomiske sanktioner – forholdsmæssig og afskrækkende karakter – tvangsbøde – fast beløb – betalingsevne – vægtning af stemmerne for medlemsstaten i Europa-Parlamentet«

I sag C-51/20,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 29. januar 2020,

Europa-Kommissionen ved A. Bouchagiar og B. Stromsky, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved K. Boskovits og A. Samoni-Rantou, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Arabadjiev (refererende dommer), som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. juli 2021,

afsagt følgende

* Processprog: græsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (C-481/16, ikke trykt i Sml., herefter »den dom, der fastslår traktatbruddet«, EU:C:2017:845).

– Den Hellenske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 26 697,89 EUR for hver dags forsinkelse med opfyldelsen af den dom, der fastslår traktatbruddet for perioden fra den dag, dommen i nærværende sag afsiges, indtil den fuldstændige opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet.

– Den Hellenske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, hvis størrelse fremgår af en multiplikation af et dagligt beløb på 3 709,23 EUR med det antal dage, der er gået fra afsigelsen af den dom, der fastslår traktatbruddet, indtil den dato, hvor denne medlemsstat har bragt tilsidesættelsen til ophør, eller, såfremt overtrædelsen ikke bringes til ophør, indtil den dag, hvor der afsiges dom i nærværende sag.

– Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Tvistens baggrund

2 I forbindelse med landets økonomiske tilpasningsprogram har Grækenland gennemført et privatiseringsprogram. Larco General Mining & Metallurgical Company S.A. (herefter »Larco«), en græsk mine- og metalvirksomhed, er blandt de selskaber, der skulle privatiseres. Dette selskab er specialiseret i udvinding og forarbejdning af lateritmalm, udvinding af brunkul og fremstilling af ferronikkel og biprodukter. Dets aktiviteter omfatter efterforskning, udvikling, minedrift, smeltning og omsætning af Larcos produkter verden over.

3 I marts 2012 underrettede den græske privatiseringsfond, Hellenic Republic Asset Development Fund, et selskab, der blev stiftet med det formål at håndtere privatiseringsprocessen, Kommissionen om forslaget til privatisering af Larco.

4 Kommissionen foretog derfor en foreløbig undersøgelse af dette forslag henblik på at kontrollere, at dette ikke indeholder elementer af statsstøtte.

5 Kommissionen fremsendte et spørgeskema til de græske myndigheder. Det fremgår udtrykkeligt af svarene på spøgeskemaet, som Kommissionen modtog den 16. marts 2012, at Larco allerede havde modtaget støtte fra den græske stat. Kommissionen anmodede derefter om yderligere oplysninger ved e-mails af 18. april 2012, 24. april 2012, 5. juli 2012, 22. august 2012 og 7. december 2012 og ved skrivelse af 4. maj 2012 og 14. januar 2013, som de græske myndigheder besvarede den 20. april 2012, 26. april 2012, 3. oktober 2012, 13. november 2012, 15. november 2012, 7. december 2012, 24. december 2012 og den 18. januar 2013. Der blev afholdt møder mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanter for de græske myndigheder den 30. april 2012 og den 11. september 2012 i Athen (Grækenland) og den 25. januar 2013 i Bruxelles (Belgien).

6 Ved skrivelse af 6. marts 2013 meddelte Kommissionen Den Hellenske Republik, at den havde besluttet at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte formelle undersøgelsesprocedure for så vidt angår forskellige foranstaltninger, såsom de statsgarantier, der blev ydet Larco for 2008, 2010 og 2011, en kapitalforhøjelse i 2009, en låneaftale, der blev underskrevet i 1998, eller muligheden for at indgive garantierklæringer for 1,5 mio. EUR i stedet for at betale en skattebøde på 190 mio. EUR.

7 Kommissionen opfordrede derefter de græske myndigheder og andre interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til støtteforanstaltningerne.

8 Kommissionen modtog kun bemærkninger fra de græske myndigheder den 30. april 2013.

9 Den 27. marts 2014 vedtog Kommissionen afgørelse 2014/539/EU om statsstøtte SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) iværksat af Grækenland til Larco General Mining & Metallurgical Company SA (EUT 2014, L 254, s. 24), hvis artikel 2-5 bestemmer, at de omhandlede foranstaltninger er ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked, at denne støtte skal tilbagesøges fra Larco, og at Kommissionen skal meddeles oplysninger, navnlig for så vidt angår de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse.

10 Da Den Hellenske Republik havde meddelt Kommissionen, at den havde til hensigt at sælge visse aktiver i Larco ved to særskilte udbudsprocedurer, vedtog Kommissionen i øvrigt samme dag afgørelsen om statsstøtte SA.37954 (2013/N) vedrørende dette salg (herefter »afgørelsen om salg af visse aktiver i Larco«). I denne sidstnævnte afgørelse anførte Kommissionen, at de to udbudsprocedurer ifølge de oplysninger, som Den Hellenske Republik havde fremlagt, skulle gennemføres af henholdsvis staten og Larco som ejere af de aktiver, der var omfattet af hver udbudsprocedure. Navnlig vedrører den første udbudsprocedure mineanlægget Larymna (Grækenland) og 40% af rettighederne til udnyttelse af lateritmalm i Agios Ioannis (Grækenland), mens den anden udbudsprocedure vedrører 73% af rettighederne til udvinding af laterit i Evia (Grækenland) og samtlige rettigheder til udvinding af laterit i Kastoria (Grækenland). Efter afslutningen af de to udbudsprocedurer og uafhængigt af resultaterne heraf bliver Larco erklæret konkurs i overensstemmelse med den nationale lovgivning, og selskabets resterende aktiver bliver solgt inden for rammerne af konkursbehandlingen.

11 På baggrund af disse oplysninger fandt Kommissionen i afgørelsen om salg af visse aktiver i Larco, at det nævnte salg, for så vidt som en række bestemmelser og betingelser var overholdt, for det første ikke udgjorde statsstøtte og for det andet ikke medførte nogen økonomisk kontinuitet mellem Larco og ejerne af de aktiver, der skulle sælges. Kommissionen var under disse omstændigheder af den opfattelse, at spørgsmålet om tilbagesøgning af den ulovlige og uforenelige statsstøtte, der var blevet udbetalt til Larco, ikke vedrører de nye ejere af de aktiver, der skulle sælges.

12 Den i artikel 5 i afgørelse 2014/539 fastsatte frist på to måneder for Den Hellenske Republik til at meddele oplysninger vedrørende de foranstaltninger, der var truffet med henblik på at tilbagesøge den pågældende støtte, udløb den 28. maj 2014, uden at Kommissionen modtog nogen oplysninger herom.

13 Ved skrivelse af 23. juni 2014 mindede Kommissionen de græske myndigheder om deres forpligtelser i henhold til afgørelse 2014/539 og anmodede om inden for en frist på 20 arbejdsdage at få oplysning om foranstaltningerne til gennemførelse af denne afgørelse. Disse myndigheder svarede ved e-mail af 18. juli 2014, at de ikke var i stand til at give Kommissionen oplysninger inden for denne frist.

14 Kommissionen gjorde tillige Den Hellenske Republik opmærksom på, at denne medlemsstat var forpligtet til at overholde den i artikel 4, stk. 2, i afgørelse 2014/539 fastsatte frist på fire måneder. Denne frist udløb imidlertid den 28. juli 2014, uden at Kommissionen modtog nogen oplysninger vedrørende gennemførelsen af denne afgørelse.

15 Ved skrivelser af 6. oktober 2014 og 18. december 2015 anmodede Kommissionen denne medlemsstat om at meddele Kommissionen disse oplysninger og organisere en udveksling om vilkårene for tilbagesøgningen af den pågældende støtte. Den pågældende medlemsstat besvarede imidlertid ikke disse skrivelser. I et møde, der blev afholdt i Athen, mellem Kommissionen og de græske myndigheder fremførte sidstnævnte myndigheder ikke nogen argumenter som begrundelse for, at der ikke var blevet truffet foranstaltninger til gennemførelse af afgørelse 2014/539.

16 Kommissionen, der ikke mente, at Den Hellenske Republik havde opfyldt de forpligtelser, som påhviler den i medfør af afgørelse 2014/539, anlagde den 2. september 2016 traktatbrudssag mod denne medlemsstat i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF med påstand om, at det blev fastslået, at Den Hellenske Republik ikke inden for de fastsatte frister havde truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne afgørelse eller i hvert fald i strid med kravene i den nævnte afgørelses artikel 5 ikke på passende vis havde underrettet Kommissionen om de trufne foranstaltninger.

17 Ved dom af 9. november 2017, der fastslog et traktatbrud, fastslog Domstolen, at Den Hellenske Republik ikke inden for de fastsatte frister havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af afgørelse 2014/539 og ikke havde underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne afgørelse.

Den administrative procedure

18 Efter afsigelsen af den dom, der fastslog et traktatbrud, fremsendte Kommissionen den 15. november 2017 en skrivelse til de græske myndigheder og anmodede dem om at tilbagesøge den ulovlige støtte, der er uforenelig med det indre marked, som disse myndigheder ikke besvarede.

19 I en skrivelse til det græske finansministerium anmodede Kommissionen den 13. november 2018 om oplysninger om status i proceduren for tilbagesøgningen af den pågældende støtte og anførte, at den kunne anlægge et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260 TEUF. Denne skrivelse forblev ligeledes ubesvaret.

20 Den 25. januar 2019 sendte Kommissionen, som var af den opfattelse, at afgørelse 2014/539 stadig ikke var blevet gennemført, en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, hvorved den anmodede den pågældende medlemsstat om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

21 Den 29. marts 2019 besvarede denne medlemsstat åbningsskrivelsen, idet den bl.a. gjorde rede for de vanskeligheder, som den stod over for, og dens vilje til at samarbejde.

22 På denne baggrund besluttede Kommissionen at anlægge nærværende søgsmål.

Udviklingen under nærværende sag

23 Den 14. februar 2020 vedtog Den Hellenske Republik lov nr. 4664/2020. Denne lovs artikel 21 fastsætter, at Larco skal henføres under en procedure for ekstraordinær administration, der ved hjælp af en hurtig og forenklet procedure skal føre til likvidation af dette selskab (herefter »den ekstraordinære administration«).

24 Efter anmodning fra denne medlemsstat, der handlede i sin egenskab af kreditor for Larco, placerede Monomeles Efetio Athinon (appeldomstolen i Athen, Grækenland) ved afgørelse nr. 1407/2020 af 28. februar 2020 dette selskab under en procedure for ekstraordinær administration, som ikke medførte, at selskabet ophørte med driften. Ved samme afgørelse udpegede den nævnte ret en særlig administrator, som fik til opgave at foretage en opgørelse over alle selskabets aktiver og passiver og er forpligtet til at afholde en offentlig udbudsprocedure med henblik på overdragelsen af dette selskabs aktiver.

25 Den 13. marts 2020 opfordrede de græske myndigheder for det første Larco til inden for en frist på 30 kalenderdage at betale et beløb svarende til den støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked, med tillæg af gældende renter, og underrettede for det andet Kommissionen om den procedure for ekstraordinær administration, der fandt anvendelse på Larco.

26 Den 26. marts 2020 gav Domstolen ved dom Larko mod Kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238) Larco medhold i den appel, som Larco havde iværksat til prøvelse af Rettens dom af 1. februar 2018, Larko mod Kommissionen (T-423/14, EU:T:2018:57), hvorved Retten havde frifundet Kommissionen i det søgsmål, som dette selskab havde anlagt med påstand om annullation af afgørelse 2014/539. Domstolen ophævede Rettens dom, for så vidt som denne havde forkastet det første søgsmålsanbringendes første led, som vedrørte en garanti stillet af den græske stat for Larko i 2008 vedrørende et lån på 30 mio. EUR, som ATE Bank ydede dette selskab (herefter »den anden foranstaltning«).

27 Som følge af Domstolens dom gjorde Larco indsigelser mod størrelsen af støtten vedrørende den anden foranstaltning, der skal tilbagesøges.

28 Den 7. april 2020 anlagde Larcos særlige administrator sag mod Den Hellenske Republik med henblik på tvistbilæggelse vedrørende den ejendomsretlige ordning for fabrikken i Larymna.

29 De græske myndigheder oplyste ved skrivelse af 27. april 2020 Kommissionen om Larcos indsigelser mod den anden foranstaltning, hvilket denne institution besvarede ved skrivelse af 6. maj 2020.

30 Den 14. maj 2020 fremsendte disse myndigheder en skrivelse til de græske skattemyndigheder, hvori de anmodede om tilbagesøgning af hele den pågældende støtte fra Larco.

31 Som svar på Domstolens anmodning om oplysninger på grundlag af artikel 62, stk. 1, i Domstolens procesreglement, fremlagde Den Hellenske Republik dokumenter vedrørende tilbagesøgningen af den pågældende støtte.

32 Det fremgår for det første af besvarelsen af denne anmodning om oplysninger, at Larco den 22. marts 2021 stadig var henført under proceduren for ekstraordinær administration, henset til den tid, det ville tage for afsigelsen af voldgiftskendelsen vedrørende den ejendomsretlige ordning for fabrikken i Larymna, og til den omstændighed, at denne procedure skulle ophøre efter en periode på 12 måneder, som løb fra den dato, hvor den blev iværksat, eller en periode på 9 måneder, som løb fra afsigelsen af denne kendelse.

33 For det andet blev den græske stats ejendomsret til mineanlægget og minekomplekset Larymna anerkendt af voldgiftsretten ved den nævnte kendelse, som blev afsagt den 24. september 2020 og berigtiget den 8. oktober 2020. Larco lejer fortsat disse aktiver fra den græske stat.

34 For det tredje blev de i denne doms præmis 10 nævnte to udbudsprocedurer, hvorved Den Hellenske Republik tilkendegav, at den havde til hensigt at sælge visse aktiver i Larco, ajourført efter denne samme kendelse, og den særlige administrator foretog en endelig udarbejdelse af opgørelsen over alle Larcos aktiver og passiver.

35 For det fjerde blev procedurerne vedrørende disse udbudsprocedurer afholdt parallelt og skulle have været afsluttet senest den 8. juli 2021.

Traktatbruddet

Parternes argumentation

36 For det første har Kommissionen foreholdt Den Hellenske Republik, at den ikke har truffet de foranstaltninger, som en opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet, indebærer, eftersom der er gået mere end fem år siden vedtagelsen af afgørelse 2014/539 og mere end to år siden afsigelsen af denne dom, uden at de græske myndigheder har tilbagesøgt den pågældende statsstøtte hos Larco.

37 Ifølge Kommissionen traf de græske myndigheder først foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af denne støtte efter den 29. januar 2020, hvor den foreliggende sag blev anlagt, hvilket er i strid med kravet om en omgående og effektiv gennemførelse af denne afgørelse. For det første blev lov nr. 4664/2020, som fastsætter, at Larco skal henføres under en procedure for ekstraordinær administration, først vedtaget den 14. februar 2020. Dernæst blev Larco henført under proceduren for ekstraordinær administration den 28. februar 2020. Endelig opfordrede de græske myndigheder den 13. marts 2020 Larco til inden for en frist på 30 dage at tilbagebetale beløbet svarende til denne støtte.

38 For så vidt angår Larcos procedure for ekstraordinær administration har Kommissionen for det første anført, at artikel 21, stk. 4, i lov nr. 4664/2020 bestemmer, at dette selskab kan modtage statstilskud, således at det kan dække de udgifter, der er forbundet med anvendelsen af denne procedure. Ifølge Kommissionen udgør den støtte til Larcos drift, der er fastsat i denne bestemmelse, og som har til formål at frigøre dette selskab for de omkostninger, som det normalt skulle have båret inden for dets almindelige drift eller dens sædvanlige aktiviteter, en kategori af støtte, der er særlig skadelig for konkurrencen. I det foreliggende tilfælde har de græske myndigheder allerede ydet Larco driftsstøtte inden for rammerne af den særlige administration.

39 For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at Den Hellenske Republik var forpligtet til at indlede en insolvensbehandling mod Larco og anmelde fordringerne vedrørende tilbagebetaling af den pågældende støtte i konkursboet inden for den i artikel 4 i afgørelse 2014/539 fastsatte frist på fire måneder. En sådan anmeldelse burde have været fulgt op af enten tilbagesøgning af hele den pågældende støtte eller af en likvidation af støttemodtageren eller det endelige ophør af dens aktiviteter.

40 I det foreliggende tilfælde har Den Hellenske Republik imidlertid ikke anmeldt fordringerne vedrørende tilbagesøgning af den pågældende støtte som fordringer i konkursboet. I henhold til artikel 21, stk. 9, i lov nr. 4664/2020 kan en sådan formel anmeldelse først foretages efter overførslen af Larcos aktiver til den højestbydende efter gennemførelsen af salget af disse aktiver ved auktion.

41 Selv om det antages, at Den Hellenske Republiks fordring vedrørende tilbagebetaling af den pågældende støtte formelt er blevet anmeldt i konkursboet efter overførslen af Larcos aktiver, således som det er fastsat i proceduren for ekstraordinær administration, kan den dom, der fastslår traktatbruddet, efter Kommissionens opfattelse kun opfyldes fuldstændigt i det tilfælde, hvor likvidationsprovenuet er tilstrækkeligt til at tilbagesøge hele det pågældende støttebeløb. I modsat fald er det kun afviklingen og det endelige ophør af Larcos aktiviteter, der gør det muligt at sikre den fuldstændige opfyldelse af denne dom.

42 Hvad for det andet angår den græske stats forpligtelse til at underrette Kommissionen har denne institution gjort gældende, at den pågældende medlemsstats myndigheder ikke inden for de fastsatte frister har meddelt oplysninger, der gør det muligt at kontrollere nøjagtigheden af beregningen af størrelsen af den støtte, der skal tilbagesøges.

43 Disse myndigheder har således ikke opfyldt den dom, der fastslår traktatbruddet.

44 Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at den omstændighed, at Larcos søgsmål med påstand om annullation af afgørelse 2014/539 som følge af dom af 26. marts 2020, Larko mod Kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238), fortsat verserer for Retten, ikke har nogen relevans for den foreliggende sag. Den har gjort gældende, at traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF er uafhængig af den, der indledes i henhold til artikel 263 TEUF. Denne institution har præciseret, at Domstolen ved denne dom delvist ophævede dom af 1. februar 2018, Larko mod Kommissionen (T-423/14, EU:T:2018:57), uden dog at annullere afgørelse 2014/539, der stadig fuldt ud kan fuldbyrdes. Den Hellenske Republik er derfor forpligtet til at gennemføre denne afgørelse i sin helhed.

45 Den Hellenske Republik har heroverfor i første række anført, at de græske myndigheder har truffet en række foranstaltninger, som udgør et væsentligt fremskridt med henblik på at opfylde den dom, der fastslår traktatbruddet. På grund af Larcos økonomiske vanskeligheder besluttede de græske myndigheder således den 14. februar 2020, at Larco skulle henføres under en procedure for ekstraordinær administration, som selskabet blev omfattet af den 28. februar 2020, og som skulle udløbe efter en periode på 12 måneder, som løb fra den dato, hvor den blev iværksat, eller en periode på 9 måneder, som løb fra afsigelsen af voldgiftskendelsen vedrørende den ejendomsretlige ordning for fabrikken i Larymna.

46 Den Hellenske Republik har for det første anført, at den ekstraordinære administration i forhold til de almindelige regler for konkursbehandling og den særlige procedure, der er fastsat ved lov nr. 4307/2014, er en specifik insolvensprocedure, inden for rammerne af hvilken den særlige administrator hurtigt sælger den pågældende virksomheds aktiver og tilrettelægger en offentlig udbudsprocedure for at undgå en nedskrivning af aktiverne.

47 Henførelsen af Larco under en procedure for ekstraordinær administration indebar ganske vist ikke, at virksomhedens aktiviteter ophørte umiddelbart herefter. Den omstændighed, at fabrikken i Larymna forblev i drift, blev imidlertid anset for at være nødvendig for dels at opnå den højst mulige pris for Larcos aktiver, dels at sikre den fortsatte produktion af nikkel i Grækenland, hvilket er særligt vigtigt for såvel den græske økonomi som for den europæiske økonomi.

48 Desuden har det græske miljø- og energiministerium efter national ret mulighed for at yde statstilskud til dækning af de udgifter, der er nødvendige i forbindelse med gennemførelsen af den ekstraordinære administration og driftsomkostningerne med henblik på at opretholde virksomhedens aktiviteter indtil dennes ophør. De beløb, der eventuelt er udbetalt i denne forbindelse, skal imidlertid fratrækkes salgsprisen for aktiverne og tilbagebetales til staten, uden at der tages hensyn til de andre fordringer, der er anmeldt i konkursboet.

49 For det andet har Den Hellenske Republik bemærket, at den særlige administrator senest fem dage efter afslutningen af udbudsproceduren skal opfordre kreditorerne til endeligt at anmelde deres fordringer og efterfølgende udarbejde en oversigt over den endelige klassificering af fordringerne. Hvad nærmere bestemt angår datoen for anmeldelsen af fordringerne i konkursboet har Den Hellenske Republik gjort gældende, at til forskel fra de almindelige regler for konkursbehandling, inden for rammerne af hvilken anmeldelsen i konkursboet finder sted inden virksomhedens likvidation, foretages denne anmeldelse i proceduren for ekstraordinær administration efter salget af det pågældende selskabs aktiver. Som en undtagelse fra de almindelige gældende bestemmelser har statens fordringer vedrørende tilbagesøgning af ulovlig og uforenelig støtte forrang for alle andre kreditorers almindelige eller særlige privilegium.

50 For det tredje har Den Hellenske Republik gjort gældende, at det endelige ophør af Larcos aktiviteter vil ske i forbindelse med salget af dette selskabs aktiver, således at det sikres, at der ikke foreligger økonomisk kontinuitet og konkurrencefordrejning på det berørte marked. Henførelsen af Larco under en procedure for ekstraordinær administration udgør således en irreversibel procedure, som skal føre til en likvidation af dette selskab og endeligt ophør af dets aktivitet. Under alle omstændigheder har Den Hellenske Republik gjort gældende, at Larco i tilfælde af, at den offentlige udbudsprocedure ikke giver noget resultat, vil blive erklæret konkurs, og selskabets aktiver vil blive afviklet i henhold til de almindelige regler for konkursbehandling. Der skal konstateres et sådant manglende resultat, hvis 75% af virksomhedens aktiver under proceduren for ekstraordinær administration ikke er blevet solgt.

51 Den Hellenske Republik har i øvrigt ikke bestridt, at afgørelse 2014/539 stadig fuldt ud kan fuldbyrdes efter afsigelsen af dom af 26. marts 2020, Larko mod Kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238). Ifølge denne medlemsstat er Kommissionen i dens meddelelse om tilbagesøgning af den ulovlige statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked, imidlertid af den opfattelse, at når et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesøgning er verserende, kan den foreløbige fuldbyrdelse af denne afgørelse f.eks. sikres ved, at støttemodtageren indbetaler hele det beløb, der skal tilbagesøges, på en spærret konto.

52 Den Hellenske Republik har i anden række gjort gældende, at den i skrivelsen af 13. marts 2020 underrettede Kommissionen om samtlige de foranstaltninger, der er truffet for at tilbagesøge den pågældende støtte. Den 14. maj 2020 krævede den pågældende medlemsstat tilbagesøgning af det samlede beløb for denne støtte.

Domstolens bemærkninger

53 Det skal indledningsvis bemærkes, at det af Larco anlagte annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2014/539, som gav anledning til dom af 26. marts 2020, Larko mod Kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238), ikke har nogen betydning for denne afgørelses fuldbyrdelse og følgelig for den foreliggende tvist. Ifølge Domstolens praksis fremgår det således af artikel 278 TEUF, at et annullationssøgsmål ikke har opsættende virkning, medmindre Retten træffer afgørelse herom. Anlæggelsen af et annullationssøgsmål kan således principielt ikke ændre på den eksigible karakter af den afgørelse, som påstås annulleret (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, Kommissionen mod Frankrig, C-63/14, EU:C:2015:458, præmis 47).

54 Hvad angår Den Hellenske Republiks argument om, at Kommissionen i dens meddelelse om tilbagesøgning af den ulovlige statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked, bestemmer, at når et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesøgning er verserende, kan den foreløbige fuldbyrdelse af denne afgørelse f.eks. sikres ved, at støttemodtageren indbetaler hele det beløb, der skal tilbagesøges, på en spærret konto, er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne medlemsstat i det foreliggende tilfælde ikke har fremlagt oplysninger, der dokumenterer en sådan indbetaling.

55 Det skal indledningsvis i første række bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at den medlemsstat, som en afgørelse om tilbagesøgning af ulovlig støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, er rettet til, i medfør af artikel 288, stk. 4, TEUF er forpligtet til at træffe alle fornødne foranstaltninger til sikring af denne afgørelses gennemførelse. Dette skal føre til en effektiv opkrævning af de skyldige beløb med henblik på at eliminere den konkurrencefordrejning, der er forårsaget af den konkurrencemæssige fordel på grund af denne støtte (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

56 Tilbagesøgningen af en ulovlig støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, skal således ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse. Til dette formål skal de pågældende medlemsstater træffe alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af EU-retten (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

57 Hvad angår tilfælde, hvor en ulovligt ydet støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, skal tilbagesøges fra en virksomhed, der er kriseramt eller under konkurs, skal det bemærkes, at sådanne vanskeligheder ikke berører forpligtelsen til tilbagesøgning af støtten. Medlemsstaten er følgelig eventuelt forpligtet til at fremkalde afvikling af denne virksomhed, at anmelde sin fordring i virksomhedens passiver eller at træffe andre foranstaltninger, som giver mulighed for tilbagebetaling af støtten (dom af 17.1.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-363/16, EU:C:2018:12, præmis 36).

58 Navnlig følger det af fast retspraksis, at en genoprettelse af den tidligere situation og en eliminering af konkurrencefordrejningen som følge af den ulovligt ydede støtte principielt kan opnås ved, at fordringen vedrørende tilbagebetaling af den pågældende støtte anmeldes som en fordring i konkursboet (dom af 17.1.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-363/16, EU:C:2018:12, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

59 Det skal imidlertid bemærkes, at en sådan anmeldelse kun opfylder tilbagesøgningsforpligtelsen, hvis konkursbehandlingen i det tilfælde, hvor de statslige myndigheder ikke har kunnet tilbagesøge hele støttebeløbet, fører til virksomhedens afvikling, dvs. aktivitetens endelige ophør, som de statslige myndigheder kan fremkalde på grund af deres status som aktionærer eller kreditorer (dom af 17.1.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-363/16, EU:C:2018:12, præmis 38).

60 Det følger heraf, at det endelige ophør af aktiviteterne for en virksomhed, der har modtaget statsstøtte, kun gælder, såfremt det under konkursbehandlingen fortsat er umuligt at tilbagesøge hele støtten (dom af 17.1.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-363/16, EU:C:2018:12, præmis 39).

61 Det skal ligeledes bemærkes, at hvad angår traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et sådant traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

62 Eftersom Kommissionen i den foreliggende sag som anført i nærværende doms præmis 20 fremsendte en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik den 25. januar 2019 i overensstemmelse med proceduren i artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt, der er anført i nærværende doms foregående præmis, udløbet af den frist, som er fastsat i denne skrivelse, dvs. den 25. marts 2019.

63 Det er åbenlyst, at de græske myndigheder på denne dato ikke havde overholdt forpligtelsen til tilbagesøgning af den pågældende støtte.

64 Som det fremgår af nærværende doms præmis 23-25, 45 og 52, traf de græske myndigheder nemlig først foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af den pågældende støtte efter den 29. januar 2020, hvor den foreliggende sag blev anlagt. For det første blev lov nr. 4664/2020, hvorved proceduren for ekstraordinær administration blev indført, nemlig vedtaget den 14. februar 2020, dvs. næsten et år efter udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, og næsten seks år efter udløbet af den oprindelige gennemførelsesfrist for afgørelse 2014/539. For det andet står det fast, at den Hellenske Republik placerede Larco under proceduren for særlig administration den 28. februar 2020. For det tredje blev anmodningen om inden for en frist på 30 dage at tilbagebetale beløbet svarende til den pågældende støtte rettet til Larco den 13. marts 2020. Endelig fremsendte de græske myndigheder for det fjerde den 14. maj 2020 en skrivelse til de græske skattemyndigheder, hvori de anmodede om tilbagesøgning af hele den pågældende støtte fra Larco.

65 Under disse omstændigheder kan Den Hellenske Republik ikke med føje hævde, at den på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i åbningsskrivelsen, havde truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at iværksætte proceduren for tilbagesøgning af den pågældende statsstøtte.

66 Hvad i anden række angår den manglende underretning af Kommissionen skal det bemærkes, at Den Hellenske Republik på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i skrivelsen af 25. januar 2019, ikke havde givet Kommissionen de oplysninger, der er anført i artikel 5 i afgørelse 2014/539.

67 Som følge heraf skal det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet.

De økonomiske sanktioner

Tvangsbøden

Parternes argumentation

68 Kommissionen er af den opfattelse, at det traktatbrud, som Den Hellenske Republik foreholdes, fortsat består på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

69 Kommissionen har foreslået, at den manglende opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet, sanktioneres med betalingen af en tvangsbøde på grundlag af dens meddelelse SEK(2005) 1658 af 12. december 2005 med overskriften »Gennemførelse af […] artikel [260 TEUF]« (EUT 2007, C 126, s. 15, herefter »meddelelsen af 2005«), dens meddelelse om ændring af beregningsmetoden for de faste beløb og de daglige tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål (EUT 2019, C 70, s. 1), og dens meddelelse med overskriften »Om ajourføring af oplysninger, der anvendes til beregning af de faste beløb og de tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Den Europæiske Unions Domstol i traktatbrudssøgsmål« (EUT 2019, C 309, s. 1). Kommissionen har anført, at efter den formel, der er nævnt i meddelelsen af 2005, er grundsatsen for tvangsbøden på 3 116 EUR multipliceret med koefficienten for overtrædelsens grovhed og koefficienten for overtrædelsens varighed samt faktor »n«.

70 Hvad angår grovhedskoefficienten har Kommissionen gjort gældende, at EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte, som er blevet tilsidesat i denne sag, har en grundlæggende betydning. Denne institution har fremhævet den skadelige virkning, som den ulovlige og uforenelige, men ikke tilbagesøgte, støtte har haft på det marked, hvor Larco udøver sin virksomhed. Henset til dette markeds kendetegn er Kommissionen af den opfattelse, at den ikke tilbagesøgte støttes skadelige virkning på konkurrencen ikke kun påvirker virksomhederne i Grækenland, men ligeledes mere generelt inden for Den Europæiske Union.

71 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, har Kommissionen dels lagt vægt på Den Hellenske Republiks gentagne tilsidesættelser på statsstøtteområdet, dels anført, at der ikke foreligger nogen formildende omstændigheder i den foreliggende sag. Kommissionen har derfor foreslået, at der anvendes en koefficient for grovhed på 7 på skalaen fra 1-20 i meddelelsen af 2005.

72 For så vidt angår varigheden af overtrædelsen, hvis begyndelsestidspunkt er fastsat til datoen for afsigelsen af den dom, der fastslår traktatbruddet, dvs. den 9. november 2017, har Kommissionen gjort gældende, at overtrædelsen på den dato, hvor Kommissionen besluttede at indbringe sagen

for Domstolen i nærværende sag, dvs. den 27. november 2019, havde varet i 24 måneder, således at der skal anvendes en koefficient for varighed på 2,4 på skalaen fra 1 til 3, ligeledes i denne meddelelse.

73 Med hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne og navnlig »n«-faktoren har Kommissionen anført, at Domstolen i dom af 14. november 2018, Kommissionen mod Grækenland (C-93/17, EU:C:2018:903), fastslog, at da afstemningssystemet i Rådet for Den Europæiske Union havde ændret sig siden den 1. april 2017, kunne »n«-faktoren ikke længere tage hensyn til den pågældende medlemsstats antal stemmer i Rådet, og at der skulle lægges vægt på medlemsstaternes bruttonationalprodukt (BNP) som den væsentligste faktor.

74 Ifølge Kommissionen skal den pågældende medlemsstats institutionelle vægt i EU bibeholdes som et væsentligt element i beregningen af »n«-faktoren for at pålægge sanktioner, der er både forholdsmæssige og tilstrækkeligt afskrækkende. Efter Kommissionens opfattelse øger det forhold, at der kun tages hensyn til BNP, betydeligt forskellen mellem medlemsstaterne for denne faktor. Kommissionen har gjort gældende, at metoden til beregning af »n«-faktoren ikke udelukkende bør baseres på den demografiske eller økonomiske vægt, men også på den omstændighed, at hver medlemsstat har en egen værdi i Den Europæiske Unions institutionelle struktur. For at opretholde balancen mellem en medlemsstats evne til at betale og dens institutionelle vægt i Den Europæiske Union skal »n«-faktoren derfor beregnes på grundlag af dels BNP, dels antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som den pågældende medlemsstat er tildelt. Denne institution er derfor af den opfattelse, at denne »n«-faktor skal fastsættes til 0,51 for Den Hellenske Republik.

75 Når dette er sagt, fører anvendelsen af BNP og antallet af pladser i Europa-Parlamentet uden mulig justering til en referenceværdi, der er betydeligt lavere end den værdi, der følger af anvendelsen af den gamle metode til beregning af »n«-faktoren. Med henblik på beregningen af den ensartede grundsats for tvangsbøden har Kommissionen således foreslået, at der anvendes en justeringsfaktor på 4,5 for at sikre, at størrelsen af de sanktioner, som Kommissionen har foreslået Domstolen, forbliver forholdsmæssige og tilstrækkeligt afskrækkende.

76 Hvad endelig angår tvangsbødeperioden er Kommissionen af den opfattelse, at denne bør være daglig og ikke halvårlig. Kommissionen er af den opfattelse, at de daglige tvangsbøder i det foreliggende tilfælde skal være uden nogen form for degression.

77 Den Hellenske Republik har heroverfor anført, at der ikke bør pålægges økonomiske sanktioner i den foreliggende sag med den begrundelse, at der er sket væsentlige fremskridt med selve vedtagelsen af lov nr. 4664/2020 og placeringen af Larco under proceduren for særlig administration. Denne medlemsstat har endvidere fremhævet, at denne procedure i sin helhed har til formål hurtigt at sikre Larcos likvidation, enten ved at den særlige administrator sælger selskabets aktiver og derved opnå den højst mulige pris, eller i det tilfælde, hvor salget af 75% af aktiverne ikke finder sted inden for en periode på 12 måneder, ved at undergive selskabet de almindelige regler for konkursbehandling.

78 Den Hellenske Republik er af den opfattelse, at såfremt Domstolen finder, at der alligevel skal pålægges en tvangsbøde, er størrelsen af den tvangsbøde, som Kommissionen har krævet, ikke tilpasset de særlige omstændigheder i sagen og er ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

79 For så vidt angår overtrædelsens grovhed har Den Hellenske Republik for det første gjort gældende, at der skal tages hensyn til dels de foranstaltninger, der hidtil er truffet, dels til den omstændighed, at det beløb, der skal tilbagesøges, med tillæg af renter, beregnet til den 14. maj 2020, i den foreliggende sag beløber sig til 160 mio. EUR, mens det beløb, der skulle tilbagesøges i den sag, der gav anledning til dom af 14. november 2018, Kommissionen mod Grækenland (C-93/17, EU:C:2018:903), var på 670 mio. EUR. I denne sammenhæng har den pågældende medlemsstat, henset til den tid, der er nødvendig for at opnå et væsentligt fremskridt i Larcos konkursbehandling, krævet, at bøden fastsættes på en halvårlig basis.

80 For det andet har Den Hellenske Republik gjort gældende, at det er usandsynligt, at denne støtte har haft stor indvirkning på konkurrencevilkårene inden for EU og har medført konkurrencefordrejninger.

81 For det tredje har denne medlemsstat for så vidt angår den hævdede gentagelse af dennes ulovlige adfærd på statsstøtteområdet gjort gældende, at de græske myndigheder i den sag, der gav anledning til dom af 14. november 2018, Kommissionen mod Grækenland (C-93/17, EU:C:2018:903), havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at afslutte tilbagesøgningsproceduren ved at foretage en likvidation af det pågældende selskabs aktiver.

82 Den Hellenske Republik er derfor af den opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at anvende en grovhedskoefficient på over 1 i den foreliggende sag.

83 Med hensyn til koefficienten for overtrædelsens varighed er Den Hellenske Republik af den opfattelse, at denne faktor ikke bør være højere end 1.

84 Hvad endelig angår betalingsevnen og navnlig »n«-faktoren er Den Hellenske Republik ligesom Kommissionen af den opfattelse, at der med henblik på beregningen af denne faktors værdi ikke blot skal tages hensyn til den økonomiske vægt, men ligeledes til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt i EU. Der skal derfor tages hensyn til antallet af pladser i Europa-Parlamentet, som denne medlemsstat er tildelt.

Domstolens bemærkninger

85 Det skal indledningsvis bemærkes, at den i artikel 260, stk. 2, TEUF fastsatte procedure har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive anvendelse af EU-retten, og at de i bestemmelsen hjemlede foranstaltninger, nemlig tvangsbøden og faste beløb, har begge dette samme formål (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis).

86 Det skal ligeledes bemærkes, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

87 Ifølge Domstolens faste praksis er pålæggelsen af en tvangsbøde i princippet kun begrundet, for så vidt som traktatbruddet har varet ved på grund af, at en foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt inden Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 137 og den deri nævnte retspraksis).

88 Med henblik på fastlæggelsen af, om det traktatbrud, der foreholdes sagsøgte, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, skal der foretages en bedømmelse af de foranstaltninger, som ifølge den sagsøgte medlemsstat er iværksat efter udløbet af fristen ifølge åbningsskrivelsen (jf. i denne retning dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 98 og af 17.9.2015, Kommissionen mod Italien, C-367/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:611, præmis 89).

89 I den foreliggende sag har Den Hellenske Republik anført, at Larcos procedure for ekstraordinær administration ikke er afsluttet, og at de to udbudsprocedurer, hvorved salget af Larcos aktiver kunne foretages, skulle være afsluttet den 8. juli 2021.

90 Det er imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at Den Hellenske Republik ikke har godtgjort, at den på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder i sagen har truffet alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre den dom, der fastslår traktatbruddet.

91 I betragtning af det foregående skal det fastslås, at det traktatbrud, der foreholdes Den Hellenske Republik, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder i sagen.

92 Under disse omstændigheder udgør pålæggelsen af en tvangsbøde et passende økonomisk middel med henblik på at tilskynde Den Hellenske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe det konstaterede traktatbrud til ophør og til at opfylde den dom, der fastslår traktatbruddet, fuldt ud.

93 Det er fast retspraksis, at tvangsbøden skal fastsættes under hensyn til den grad af pression, der er nødvendig for at få en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag, ændre sin adfærd og bringe den foreholdte adfærd til ophør (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis).

94 Når Domstolen udøver sit skøn på området, tilkommer det den at fastsætte tvangsbøden 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 (dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis, af 22.2.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-328/16, EU:C:2018:98, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).

95 Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden kan ikke binde Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. 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 Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen. I forbindelse med en sag på grundlag af

artikel 260, stk. 2, TEUF vedrørende et vedvarende traktatbrud i en medlemsstat til trods for den omstændighed, at samme traktatbrud allerede er blevet konstateret i en første dom, der er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF eller til artikel 108, stk. 2, TEUF, skal Domstolen nemlig have mulighed for at fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, for at tilskynde denne medlemsstat til at bringe den manglende opfyldelse af de forpligtelser, der følger af Domstolens første dom, til ophør (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis).

96 Ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse skal der for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af EU-retten i princippet tages hensyn til overtrædelsens grovhed, varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal der tages særligt hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 149 og den deri nævnte retspraksis).

97 Hvad for det første angår overtrædelsens grovhed skal den store betydning af EUF-traktatens bestemmelser på statsstøtteområdet fremhæves (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 150 og den deri nævnte retspraksis).

98 De regler, som var genstand for afgørelse 2014/539, og den dom, der fastslår traktatbruddet, er således udtryk for en af de grundlæggende opgaver, som Den Europæiske Union er tildelt i medfør af artikel 3, stk. 3, TEU, nemlig oprettelsen af det indre marked, og af protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence, der i henhold til artikel 51 TEU udgør en integrerende del af traktaterne, og hvorefter det indre marked omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes.

99 Vigtigheden af de EU-retlige bestemmelser, som overtrædes i en sag som den foreliggende, kommer navnlig til udtryk ved, at tilbagebetalingen af en støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked, fjerner den konkurrencefordrejning, som den med støtten forbundne konkurrencefordel forårsagede, og ved at støttemodtageren i kraft af tilbagebetalingen mister den fordel, som denne havde opnået på markedet i forhold til sine konkurrenter (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 151 og den deri nævnte retspraksis).

100 Med hensyn til det traktatbrud, der er fastslået i den foreliggende sag, skal det for det første bemærkes, at Den Hellenske Republik på trods af den omstændighed, at den har truffet foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af den pågældende statsstøtte, ikke har tilbagesøgt denne støtte fuldt ud. Når dette er sagt, skal der under hensyntagen til den i nærværende doms præmis 94 nævnte regel, hvorefter tvangsbøden skal være afpasset efter omstændighederne og proportional med det konstaterede traktatbrud, tages hensyn til den omstændighed, at selv om Larco fortsat lejer mineanlægget og minekomplekset Larymna, blev den græske stats ejendomsret til disse aktiver anerkendt af voldgiftsretten ved den voldgiftskendelse, som blev afsagt den 24. september 2020 og berigtiget den 8. oktober 2020.

101 For det andet skal det væsentlige ikke tilbagesøgte støttebeløb fremhæves. Beløbet med tillæg af renter udgjorde således den 14. maj 2020 160 mio. EUR.

102 For det tredje skal det tages i betragtning, at det marked, hvor Larco udøver sin virksomhed, herunder markedet for ferronikkel, er grænseoverskridende. Den ulovlige og uforenelige ikke tilbagesøgte støtte har derfor en skadelig virkning på markedet, som ikke er begrænset til Den Hellenske Republiks område.

103 Det skal endelig fastslås, at denne medlemsstat har gentaget sin ulovlige adfærd på statsstøtteområdet. Den Hellenske Republik er således blevet dømt dels i forbindelse med søgsmål i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF for manglende gennemførelse af afgørelser om tilbagesøgning i de sager, som førte til dom af 1. marts 2012, Kommissionen mod Grækenland (C-354/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:109), af 28. juni 2012, Kommissionen mod Grækenland (C-485/10, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:395), af 17. oktober 2013, Kommissionen mod Grækenland (C-263/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:673), af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (C-481/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:845), og af 17. januar 2018, Kommissionen mod Grækenland (C-363/16, EU:C:2018:12), dels i forbindelse med søgsmål i henhold til artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF i den sag, der gav anledning til dom af 7. juli 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-369/07, EU:C:2009:428).

104 Det må konstateres, at overtrædelsen af EUF-traktatens bestemmelser på statsstøtteområdet i den foreliggende sag er af konsekvent karakter.

105 Hvad for det andet angår overtrædelsens varighed bemærkes, at denne skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke under hensyntagen til det tidspunkt, hvor Kommissionen har indbragt sagen for Domstolen (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 156 og den deri nævnte retspraksis).

106 Eftersom Den Hellenske Republik ikke har kunnet bevise, at tilsidesættelsen af denne medlemsstats forpligtelse til fuldt ud at opfylde den dom, der fastslår traktatbruddet, er blevet bragt til ophør, må det under disse omstændigheder fastslås, at traktatbruddet har varet i mere end fire år siden afsigelsen af den nævnte dom, hvilket udgør en betydelig periode.

107 Hvad for det tredje angår den pågældende medlemsstats betalingsevne fremgår det af Domstolens faste praksis, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 131, af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 158 og den deri nævnte retspraksis, og af 25.2.2021, Kommissionen mod Spanien (Direktivet om personoplysninger – det strafferetlige område), C-658/19, EU:C:2021:138, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

108 Med henblik på at sikre, at sanktionerne er forholdsmæssige og afskrækkende, har Kommissionen foreslået, at der foruden den pågældende medlemsstats BNP tages hensyn til dennes institutionelle vægt i EU, som er udtrykt ved det antal stemmer, som denne medlemsstat råder over i Europa-Parlamentet. Denne institution er ligeledes af den opfattelse, at der skal anvendes en justeringsfaktor på 4,5 med henblik på at sikre, at sanktionerne er forholdsmæssige og afskrækkende.

109 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af nærværende doms præmis 95, at Kommissionens forslag vedrørende tvangsbøden ikke kan binde Domstolen og blot udgør et nyttigt sammenligningsgrundlag.

110 De matematiske variabler, der anvendes af Kommissionen ved beregningen af tvangsbødens størrelse, medvirker, idet de udgør vejledende bestemmelser, der fastlægger de retningslinjer, Kommissionen påtænker at følge, til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i dens handlinger, samt forholdsmæssigheden af størrelsen af de tvangsbøder, som Kommissionen påtænker at foreslå (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland, C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 86 og 87).

111 I denne sammenhæng fremgår det for det første af Domstolens praksis efter den 1. april 2017 – den dato, fra hvilken det tidligere system med vægtede stemmer, der fastlægger medlemsstaternes stemmer i Rådet, ikke længere finder anvendelse – at Domstolen tager hensyn til denne medlemsstats BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 141 og 142).

112 Hvad for det andet angår hensynet til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt i Unionen med henblik på at sikre, at sanktionerne er forholdsmæssige og afskrækkende, skal det for det første bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 94, at forholdsmæssigheden af de finansielle sanktioner vurderes i forhold til det fastslåede traktatbrud såvel og den pågældende medlemsstats betalingsevne.

113 For det andet skal det i lighed med det af generaladvokaten i punkt 35 i forslaget til afgørelse anførte antages, at formålet om at fastsætte tilstrækkeligt afskrækkende sanktioner ikke nødvendigvis kræver, at der tages hensyn til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt i EU.

114 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, er den pågældende medlemsstats institutionelle vægt i EU nemlig uafhængig af særegenhederne ved den pågældende overtrædelse.

115 Hensynet til den pågældende medlemsstats institutionelle vægt forekommer følgelig ikke absolut nødvendig for at sikre tilstrækkelig afskrækkelse og foranledige denne medlemsstat til at ændre sin aktuelle eller fremtidige adfærd vedrørende tildeling af statsstøtte.

116 Under disse omstændigheder, uden at det berører Kommissionens mulighed for at foreslå økonomiske sanktioner, der er baseret på flere kriterier, navnlig med henblik på at gøre det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater, skal der med henblik på at pålægge tilstrækkeligt afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner lægges vægt på Den Hellenske Republiks BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af dens betalingsevne, uden at tage højde for Den Hellenske Republiks institutionelle vægt, som er udtrykt ved det antal stemmer, som denne medlemsstat råder over i Europa-Parlamentet.

117 Hvad i øvrigt angår Kommissionens forslag om at anvende en justeringsfaktor på 4,5 har denne institution ikke godtgjort de objektive kriterier, på grundlag af hvilke den fastsatte denne koefficient.

118 Med hensyn til tvangsbødeperioden er Kommissionen af den opfattelse, at den bør være daglig.

119 Der skal dog tages hensyn til de særlige forhold ved tilbagesøgningen af den pågældende støtte.

120 Der skal i denne henseende tages hensyn til den omstændighed, at de græske myndigheder har truffet visse foranstaltninger, der kan danne grundlag for opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet. Konsekvenserne af disse foranstaltninger kan imidlertid ikke umiddelbart ses. Det fremgår derfor, at den fuldstændige gennemførelse af afgørelse 2014/539 og dermed opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet, ikke kan opnås inden for en kortere tidshorisont.

121 Heraf følger, at den eventuelle konstatering af, at overtrædelsen er ophørt, først vil kunne foretages ved afslutningen af en rimelig periode, der muliggør en samlet vurdering af de opnåede resultater.

122 Der skal derfor fastsættes en halvårlig tvangsbøde for at sætte Kommissionen i stand til at vurdere udviklingen i foranstaltningerne med henblik på opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet, i forhold til den situation, der foreligger ved udløbet af den pågældende periode.

123 Henset til det ovenstående og til det skøn, som Domstolen er tillagt i artikel 260, stk. 3, TEUF, pålægges det Den Hellenske Republik til Kommissionen at betale en tvangsbøde 4,368 mio. EUR pr. halvårs forsinkelse med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme den dom, der fastslår traktatbruddet, regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom og indtil datoen for fuldstændig opfyldelse af den dom, der fastslår traktatbruddet.

Det faste beløb

Parternes argumentation

124 Kommissionen har foreslået Domstolen, at størrelsen af det faste beløb fastsættes ved at gange et dagligt beløb med det antal dage, som overtrædelsen varer.

125 Denne institution har foreslået, at den samme koefficient for overtrædelsens grovhed og den samme faktor »n«, som bruges til beregning af tvangsbøden, anvendes til dem for beregningen af det faste beløb. Til gengæld har den fastsat den ensartede grundsats til 1 039 EUR pr. dag. Til forskel fra beregningen af tvangsbøden anvendes ikke en koefficient for varigheden, fordi overtrædelsens varighed i forvejen indgår ved at gange et dagligt beløb med det antal dage, som overtrædelsen varer.

126 Kommissionen har således foreslået, at størrelsen af det faste beløb er den ensartede grundsats på 1 039 EUR, multipliceret med koefficienten for overtrædelsens grovhed på 7 og »n«-faktoren 0,51, dvs. et beløb på 3 709,23 EUR, som skal multipliceres med antallet af dage mellem afsigelsen af den dom, der fastslår traktatbruddet, og datoen for medlemsstatens opfyldelse af sine forpligtelser eller i mangel heraf datoen for afsigelsen af denne dom.

127 Den Hellenske Republik har heroverfor anført, at det faste beløb, som er foreslået af Kommissionen, ikke er afpasset efter de særlige omstændigheder og ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Domstolens bemærkninger

128 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen ved udøvelsen af sit skøn på det pågældende område har beføjelse til kumulativt at pålægge en tvangsbøde og et fast beløb (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 163 og den deri nævnte retspraksis).

129 En domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette beløb bør i det enkelte tilfælde 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, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I denne forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion, og i givet fald dens størrelse (dom af 12.3.2020, Kommissionen mod Italien (Ulovlig støtte, der er ydet til hotelsektoren på Sardinien), C-576/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:202, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis).

130 I den foreliggende sag udgør samtlige de retlige og faktiske omstændigheder, der har ført til det konstaterede traktatbrud, en indikation af, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af en pligt til betaling af et fast beløb.

131 Under disse omstændigheder tilkommer det Domstolen under udøvelse af dens skønsbeføjelse at fastsætte størrelsen af det faste beløb således, at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 156 og den deri nævnte retspraksis).

132 Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. den fastslåede overtrædelses grovhed og den periode, hvori denne bestod efter afsigelsen af den dom, hvorved den blev fastslået (dom af 14.11.2018, Kommissionen mod Grækenland, C-93/17, EU:C:2018:903, præmis 157 og den deri nævnte retspraksis).

133 De omstændigheder i den foreliggende sag, der skal tages i betragtning, fremgår navnlig af de i nærværende doms præmis 97-117 anførte begrundelser vedrørende overtrædelsens grovhed og varighed samt den pågældende medlemsstats betalingsevne.

134 På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger er det en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Hellenske Republik skal betale, fastsættes til 5,5 mio. EUR.

135 Den Hellenske Republik bør derfor pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 5,5 mio. EUR.

Sagsomkostninger

136 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

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

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (C-481/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:845).**

2) **Den Hellenske Republik betaler Europa-Kommissionen en tvangsbøde på 4,368 mio. EUR for hver periode på seks måneder, der regnes fra afsigelsen af nærværende dom indtil datoen for fuldstændig opfyldelse af dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (C-481/16, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:845).**

3) **Den Hellenske Republik betaler Kommissionen et fast beløb på 5,5 mio. EUR.**

4) **Den Hellenske Republik betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter