DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

31. marts 2011 *

I sag C-407/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 228 EF, anlagt den 22. oktober 2009,

Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og A.-M. Rouchaud-Joët, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved K. Samoni-Rantou og N. Dafniou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

* Processprog: græsk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel (refererende dommer), M. Ilešič, M. Safjan og M. Berger,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. september 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. december 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dom af 18. juli 2007, Kommissionen mod Grækenland (sag C-26/07), hvorved Domstolen fastslog, at den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser (EUT L 261, s. 15, herefter »direktivet«), idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse af direktivet.

— Den Hellenske Republik tilpligtes til Kommissionen på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« at betale en foreslået tvangsbøde på 72 532,80 EUR pr. dag, hvormed vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag, og indtil dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland er opfyldt.

— Den Hellenske Republik tilpligtes til Kommissionen på samme konto at betale et fast beløb, hvis størrelse beregnes ved at gange et beløb på 10 512 EUR for hver dag opfyldelsen er forsinket, regnet fra afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen

mod Grækenland indtil afsigelsen af dommen i denne sag, eller indtil vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, hvis denne vedtagelse skulle ske først.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland

2 Den 25. januar 2007 anlagde Kommissionen i henhold til artikel 226 EF et traktatbrudssøgsmål mod Den Hellenske Republik, idet sidstnævnte ikke i sin nationale ret havde gennemført direktivet, hvis oprindeligt fastsatte gennemførelsesfrist var den 1. juli 2005.

3 Domstolen udtalte følgende i punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland:

»Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til [direktivet], idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse af direktivet.«

Den administrative procedure

4 Den 29. februar 2008 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Hellenske Republik, hvori den anmodede denne om at meddele den de foranstaltninger, der var truffet til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

5 I sit svar af 10. september 2008 oplyste denne medlemsstat, at det lovudkast, der skulle bringe det konstaterede traktatbrud til ophør, befandt sig i den endelige udarbejdelsesfase.

6 Da Kommissionen fandt, at Den Hellenske Republik stadig ikke havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, tilsendte den medlemsstaten en begrundet udtalelse den 23. september 2008, hvori den opfordrede sidstnævnte til inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af denne begrundede udtalelse at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen. Heri henledte Kommissionen endvidere Den Hellenske Republiks opmærksomhed på, at Domstolen i henhold til artikel 228, stk. 2, EF kan pålægge en medlemsstat økonomiske sanktioner, hvis medlemsstaten har undladt at opfylde en dom afsagt af Den Europæiske Unions Domstol, som fastslår et traktatbrud.

7 Efter en længere korrespondance oplyste Den Hellenske Republik den 10. september 2009 Kommissionen om, at det græske parlament den 7. september 2009 havde måttet indstille vedtagelsen af den lov, der skulle sikre direktivets gennemførelse, idet der var udskrevet parlamentsvalg før tiden. I Grækenland indebærer afholdelsen af parlamentsvalg, at alle lovudkast, der befinder sig på vedtagelsesstadiet, skal tilbagesendes til administrationen med henblik på at genåbne lovgivningsproceduren efter valget af

medlemmer til det nye parlament, og dette uanset på hvilket vedtagelsesstadie disse lovudkast befandt sig.

8 Kommissionen besluttede på denne baggrund at anlægge nærværende sag.

Det senere forløb under denne sag

9 Den 18. december 2009 blev lov nr. 3811/2009 offentliggjort i Den Hellenske Republiks officielle tidende (FEK A' 231/18.12.2009), som ifølge den sagsøgte medlemsstat sikrer en fuldstændig opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

10 Efter at have undersøgt indholdet af denne lov har Kommissionen i replikken anført, at den finder, at Den Hellenske Republik har bragt sin lovgivning i overensstemmelse med dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

11 Kommissionen påstår derfor ikke længere fastsættelse af en tvangsbøde. Den har imidlertid fastholdt påstanden om betaling af et fast beløb.

Om traktatbruddet

Parternes argumenter

12 Hvad angår det påståede traktatbrud har Kommissionen anført, at når Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til EF-traktaten, skal denne stat i medfør af artikel 228, stk. 1, EF gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Vedrørende den frist, inden for hvilken opfyldelsen af en sådan dom skal ske, har Kommissionen præciseret, at det fremgår af Domstolens praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af EU-retten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt.

13 For så vidt som det i den foreliggende sag er ubestridt, at Den Hellenske Republik på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 23. september 2008, endnu ikke havde vedtaget de nødvendige lovgivningsmæssige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, er det åbenbart godtgjort, at det påståede traktatbrud foreligger.

14 Den Hellenske Republik har ikke bestridt, at den ikke havde vedtaget de omhandlede foranstaltninger inden for den frist, som var fastsat i den begrundede udtalelse. Medlemsstaten har som begrundelse herfor gjort gældende, at den har måttet tage hensyn til uforudselige omstændigheder, der navnlig var forbundet med at finde ressourcer til betaling af den erstatning, der foreskrives inden for rammerne af den ordning, som er indført ved direktivet, samt udskrivelsen af parlamentsvalg før tiden. Derfor måtte lovudkastet, hvis godkendelsesprocedure i det græske parlament allerede var på et

fremskredent stadie, sendes tilbage til de kompetente tjenestegrene for atter at blive undergivet den samme procedure for det nyvalgte parlament.

15 Det er Den Hellenske Republiks opfattelse, at for så vidt som Kommissionen blev behørigt oplyst om både fremskridtene vedrørende vedtagelsen af det omhandlede lovudkast og afholdelsen af parlamentsvalget i utide, har institutionen tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde ved at anlægge denne sag kort tid før vedtagelsen af den lov, der bragte traktatbruddet til ophør. Under disse omstændigheder bør Den Hellenske Republik frifindes.

Domstolens bemærkninger

16 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet, om der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen, selv om de udgør en korrekt gennemførelse af den EU-retlige bestemmelse, der var genstand for traktatbrudssøgsmålet (jf. bl.a. dom af 3.12.2009, sag C-475/08, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 11503, præmis 30, og af 9.12.2010, sag C-340/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 39).

17 Som Den Hellenske Republik har indrømmet, traf den først de nødvendige lovgivningsmæssige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland med vedtagelsen af lov nr. 3811/2009, der blev offentliggjort den 18. december 2009 og dermed efter udløbet af den frist på to måneder, der i denne forbindelse er fastsat i den begrundede udtalelse af 23. september 2008.

18 Det må derfor fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke på tidspunktet for udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen i medfør af artikel 228 EF udstedte den 23. september 2008, har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland.

Om den økonomiske sanktion

Parternes argumenter

19 Det er Kommissionens opfattelse, at det, henset til varigheden og grovheden af det traktatbrud, som Den Hellenske Republik foreholdes, er berettiget at pålægge sidstnævnte at betale et fast beløb.

20 Dels er der forløbet et betydeligt tidsrum, nemlig 29 måneder, mellem afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland den 18. juli 2007 og vedtagelsen den 18. december 2009 af de nødvendige nationale foranstaltninger til opfyldelse af denne dom. Dels er det påståede traktatbrud særligt groft, idet det omhandler manglende gennemførelse af et direktiv, som på grund af formålet med og karakteren af dets bestemmelser har grænseoverskridende virkninger, eftersom det omhandler både personer, der er bosat i Grækenland, og borgere fra andre medlemsstater, som under udøvelsen af deres ret til fri bevægelighed har været ofre for en kriminel handling i Grækenland.

21 Hertil har Kommissionen tilføjet, at der i den foreliggende sag findes skærpende omstændigheder, som ligeledes skal tages i betragtning ved fastsættelsen af det faste beløb.

22 Indledningsvis er såvel direktivets bestemmelser som konklusionen i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland således helt klare og medfører ingen fortolkningsvanskeligheder. Der foreligger dernæst ingen særlige problemer forbundet med proceduren til gennemførelse af nævnte direktiv i national ret. Endelig reagerede Den Hellenske Republik først på den begrundede udtalelse efter syv måneder.

23 Under retsmødet har Kommissionen foreslået at nedsætte det daglige faste beløb, som den oprindeligt havde fastsat til 10 512 EUR, til 10 248 EUR. Dette beløb er beregnet i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse SEK(2005) 1658 af 13. december 2005 om gennemførelse af artikel 228 EF ved multiplikation af en ensartet grundsats på 200 EUR med en koefficient på 12, der afspejler overtrædelsens karakter, og »n«-faktoren, som for Den Hellenske Republiks vedkommende nu beløber sig til 4,27 og ikke 4,38. Dette daglige faste beløb bør desuden finde anvendelse for hele den periode, hvor dommen ikke var opfyldt, som omhandlet i denne doms præmis 20.

24 Den Hellenske Republik har principalt gjort gældende, at den i den foreliggende sag ikke bør dømmes til at betale et fast beløb. Til støtte for sine påstande har den indledningsvis anført, at den har opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, hvorved traktatbruddet blev fastslået, inden Domstolens afsigelse af dom i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist under hensyntagen til de økonomiske problemer, som den for nylig har stået over for og fortsat står over for i øjeblikket. Den Hellenske Republik har videre gjort gældende, at der i den foreliggende sag ikke findes risiko for gentagelse. Endelig har den tilføjet, at det påståede traktatbrud ikke kan anses for at være særlig groft, da følgerne af den manglende opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland for de offentlige og private interesser blot var indirekte og under alle omstændigheder ikke var af reel og faktisk karakter.

25 Såfremt Domstolen til trods herfor skulle finde søgsmålet begrundet og skulle pålægge Den Hellenske Republik at betale et fast beløb, har Den Hellenske Republik subsidiært gjort gældende, at det tilkommer Domstolen at fastsætte beløbet således, at det står i et rimeligt forhold til navnlig medlemsstatens »betalingsevne« set i lyset af dens aktuelle situation.

26 I denne henseende har Den Hellenske Republik gjort gældende, at den faktor på 4,27, som Kommissionen har anvendt til at beregne Den Hellenske Republiks betalingsevne, og som er fastsat på grundlag af økonomiske oplysninger for 2008, ikke svarer til den nuværende økonomiske virkelighed, eftersom Grækenlands bruttonationalprodukt ligeledes er faldet betydeligt i 2009 og 2010. En medlemsstats betalingsevne kan desuden ikke vurderes korrekt uden at tage hensyn til bl.a. statens underskud, den offentlige gæld eller inflationsraten i medlemsstaten.

27 På baggrund af disse betragtninger er det Den Hellenske Republiks opfattelse, at det faste beløb skal nedsættes til det minimumsbeløb, der er fastsat af Kommissionen i meddelelse SEK(2005) 1658, dvs. 2 190 000 EUR. Den Hellenske Republik har endvidere under retsmødet anmodet om en betaling i rater uden renter af det faste beløb, som i givet fald vil blive pålagt den ved afsigelsen af denne dom.

Domstolens bemærkninger

28 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde en medlemsstat til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i det væsentlige på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved

det oprindeligt blev fastslået (jf. bl.a. dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 58).

29 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 for at sikre opfyldelse hurtigst muligt af den dom, som tidligere har fastslået et traktatbrud, og at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 59).

30 Den eventuelle pålæggelse af et fast beløb bør endvidere 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 228 EF var blevet indledt (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 62).

31 Under alle omstændigheder tilkommer det Domstolen, såfremt den beslutter at pålægge betaling af et fast beløb, under udøvelsen af sin skønsbeføjelse at fastsætte det pågældende beløb således, at det dels er afpasset efter omstændighederne, dels er proportionalt med det fastslåede traktatbrud samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 4.6.2009, sag C-568/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4505, præmis 47).

32 Med henblik på at træffe afgørelse om påstanden om at pålægge Den Hellenske Republik at betale et fast beløb er det følgelig nødvendigt at tage hensyn til samtlige omstændigheder ved det traktatbrud, som den foreholdes, herunder navnlig Den Hellenske Republiks holdning, varigheden og grovheden af overtrædelsen.

33 Hvad for det første angår medlemsstatens holdning bemærkes således, at de græske myndigheder besvarede både åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse med stor forsinkelse. Som det fremgår af Den Hellenske Republiks skrivelse af 22. juni 2009, er det endvidere ubestridt, at det lovudkast, der var nødvendigt med henblik på at opfylde dommen af 18. juli 2007 i sagen Kommissionen mod Grækenland, på denne dato endnu ikke var forelagt det græske parlament til vedtagelse, mens den handling, der var påkrævet med henblik på at bringe det ved denne dom konstaterede traktatbrud fuldstændig til ophør, ikke indebar nogen særlige vanskeligheder.

34 Hvad for det andet angår varigheden af det traktatbrud, der er genstand for nærværende søgsmål, bemærkes, at selv om artikel 228 EF ikke fastsætter nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt, er det ubestridt, at der straks skal iværksættes foranstaltninger med henblik på at opfylde en dom, og at disse skal være gennemført så hurtigt som muligt (jf. bl.a. dommen af 4.6.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 51).

35 Det bemærkes, at der i den foreliggende tvist er forløbet 29 måneder fra tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland den 18. juli 2007, indtil offentliggørelsen den 18. december 2009 af lov nr. 3811/2009, som bragte den nationale lovgivning i overensstemmelse med konklusionen i nævnte dom.

36 Herved bemærkes, at de af Den Hellenske Republik påberåbte hensyn, hvorefter forsinkelsen med hensyn til opfyldelsen af nævnte dom skyldes interne vanskeligheder forbundet med lovgivningsproceduren og afholdelsen af parlamentsvalg før tiden, ikke kan lægges til grund. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, former for praksis eller forhold i sin interne retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til EU-retlige regler ikke overholdes (jf. bl.a. dommen af 4.6.2009 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 50).

37 Det må således konstateres, at det traktatbrud, som Den Hellenske Republik foreholdes, er vedblevet at bestå i en betydelig periode.

38 Hvad for det tredje angår overtrædelsens grovhed bemærkes, at det påståede traktatbrud har forhindret virkeliggørelsen af en grundlæggende frihed, i det foreliggende tilfælde den frie bevægelighed for personer i et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

39 Som generaladvokaten under henvisning til anden betragtning til direktivet har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, er det EU-lovgivers opfattelse, at beskyttelsen af den fysiske integritet hos en statsborger i Den Europæiske Union, som rejser fra en medlemsstat til en anden, anses for en uadskillelig bestanddel af retten til fri bevægelighed for personer, og at foranstaltninger, der skal lette erstatning til ofre for forbrydelser som fastsat i direktivet, medvirker til at virkeliggøre denne frihed.

40 Henset til det ovenstående, er det ifølge Domstolen i den foreliggende sag berettiget at pålægge Den Hellenske Republik at betale et fast beløb.

41 Med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb bemærkes på den ene side og uanset betragtningerne i denne doms præmis 33-39, at Den Hellenske Republik har bragt det påståede traktatbrud til ophør.

42 Der skal på den anden side tages hensyn til nævnte medlemsstats betalingsevne, således som denne fremstår ud fra de seneste økonomiske oplysninger, som er forelagt Domstolen til vurdering.

43 Henset til samtlige ovenstående betragtninger, er det udtryk for en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Hellenske Republik i henhold til artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF skal betale, fastsættes til 3 mio. EUR.

44 Det bør følgelig pålægges Den Hellenske Republik at betale Kommissionen et fast beløb på 3 mio. EUR på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

Sagens omkostninger

45 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Hellenske Republik har tabt sagen og bør derfor i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom pålægges at betale sagens omkostninger.

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

1) **Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke på tidspunktet for udløbet af den frist, som er fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 228 EF udstedte den 23. september 2008, har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 18. juli 2007 i sagen Kommissionen mod Grækenland (sag C-26/07).**

2) Den Hellenske Republik betaler Europa-Kommissionen et fast beløb på 3 mio. EUR, der indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

3) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter