ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

31 maart 2011 *

In zaak C-407/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 228 EG, ingesteld op 22 oktober 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en A.-M. Rouchaud-Joët als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door K. Samoni-Rantou en N. Dafniou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel (rapporteur), M. Ilešič, M. Safjan en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 september 2010,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 2010,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat de Helleense Republiek de krachtens artikel 228, lid 1, EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet de maatregelen vast te stellen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 18 juli 2007, Commissie/Griekenland (C-26/07), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de Helleense Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (PB L 261, blz. 15; hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen;

— de Helleense Republiek te gelasten de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap" de voorgestelde dwangsom te betalen van 72 532,80 EUR per dag vertraging bij de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Griekenland, te rekenen vanaf de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot de dag waarop dat arrest Commissie/Griekenland zal zijn uitgevoerd;

— de Helleense Republiek te gelasten de Commissie op dezelfde rekening een forfaitaire som van 10 512 EUR per dag vertraging te betalen, te rekenen vanaf de dag van uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Griekenland tot

de dag van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak dan wel tot de dag van vaststelling van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest Commissie/Griekenland, indien deze maatregelen eerder worden vastgesteld, en

— de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten.

Arrest Commissie/Griekenland

2 Op 25 januari 2007 stelde de Commissie krachtens artikel 226 EG tegen de Helleense Republiek een beroep wegens niet-nakoming in omdat laatstgenoemde de richtlijn, waarvan de oorspronkelijke omzettingstermijn 1 juli 2005 was, niet in haar nationale rechtsorde had omgezet.

3 In punt 1 van het dictum van het reeds aangehaalde arrest Commissie/Griekenland heeft het Hof geoordeeld als volgt:

„Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan [de richtlijn], is de Helleense Republiek de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen."

Precontentieuze procedure

4 Op 29 februari 2008 zond de Commissie de Helleense Republiek een aanmaningsbrief met het verzoek haar mee te delen welke maatregelen de Helleense Republiek had getroffen om aan het reeds aangehaalde arrest Commissie/Griekenland te voldoen.

5 In haar antwoord van 10 september 2008 deelde de Helleense Republiek mee dat de laatste hand werd gelegd aan een wetsontwerp dat ertoe strekte om een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming.

6 Toen de Commissie vaststelde dat de Helleense Republiek het arrest Commissie/Griekenland nog steeds niet had uitgevoerd, zond zij deze lidstaat op 23 september 2008 een met redenen omkleed advies met het verzoek om binnen twee maanden na ontvangst ervan de maatregelen te treffen die nodig zijn om aan dat arrest te voldoen. In dit met redenen omkleed advies wees de Commissie de Helleense Republiek ook op het feit dat het Hof op grond van artikel 228, lid 2, EG financiële sancties kan opleggen aan een lidstaat die niet voldoet aan een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarbij een niet-nakoming is vastgesteld.

7 Op 10 september 2009 deelde de Helleense Republiek de Commissie na uitwisseling van verschillende brieven mee dat het Griekse parlement op 7 september 2009 door vervroegde parlementsverkiezingen de wetgevingswerkzaamheden ter omzetting van de richtlijn moest onderbreken. In Griekenland houden parlementsverkiezingen in dat alle in behandeling zijnde wetsontwerpen, ongeacht in welk stadium van de behandeling zij verkeren, naar de administratie worden teruggezonden om de

wetgevingsprocedure opnieuw te doorlopen nadat de nieuwe parlementsleden zijn verkozen.

8 Daarop heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Ontwikkelingen in de loop van de onderhavige procedure

9 Op 18 december 2009 werd in het *Staatsblad van de Helleense Republiek* wet 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009) gepubliceerd, waarmee volgens verweerster volledig uitvoering wordt gegeven aan het arrest Commissie/Griekenland.

10 Na onderzoek van de inhoud van die wet stelde de Commissie zich in haar repliek op het standpunt dat de Helleense Republiek haar wettelijke regeling in overeenstemming had gebracht met het arrest Commissie/Griekenland.

11 De Commissie vordert dan ook niet langer dat een dwangsom wordt vastgesteld. Zij handhaaft echter haar vordering tot betaling van een forfaitaire som.

Niet-nakoming

Argumenten van partijen

12 Met betrekking tot de gestelde niet-nakoming wijst de Commissie erop dat een lidstaat volgens artikel 228, lid 1, EG, wanneer het Hof vaststelt dat hij een van de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, de maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Wat betreft de termijn waarbinnen dat arrest moet worden uitgevoerd, preciseert de Commissie dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het Unierecht onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid.

13 Aangezien in casu vaststaat dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 23 september 2008 gestelde termijn de Helleense Republiek nog niet de wetgevingsmaatregelen had vastgesteld die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Griekenland, is de verweten niet-nakoming volgens de Commissie duidelijk aangetoond.

14 De Helleense Republiek betwist niet dat zij de betrokken maatregelen niet binnen de termijn van het met redenen omkleed advies had vastgesteld. Ter rechtvaardiging voert zij aan dat zij was geconfronteerd met onvoorzienbare omstandigheden, die met name verband hielden met het zoeken naar middelen om de schadevergoedingen in het kader van het bij de richtlijn ingevoerde systeem te kunnen betalen, en het organiseren van vervroegde parlementsverkiezingen. Als gevolg daarvan moest het wetsontwerp, dat reeds in een vergevorderd stadium van de procedure tot goedkeuring door het Griekse parlement verkeerde, naar de bevoegde overheidsdiensten

worden teruggezonden om in het nieuwe parlement dezelfde procedure opnieuw te doorlopen.

15 Volgens de Helleense Republiek heeft de Commissie, aangezien zij behoorlijk was ingelicht over de voortgang van de procedure tot vaststelling van het betrokken wetsontwerp alsook over de organisatie van vervroegde parlementsverkiezingen, de op haar rustende plicht tot loyale samenwerking geschonden door kort voor de vaststelling van de wettelijke regeling waarmee aan de niet-nakoming een einde wordt gemaakt, het onderhavige beroep in te stellen. Dit beroep moet dan ook worden verworpen.

Beoordeling door het Hof

16 Volgens de vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof met sindsdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden, ook al wordt het in het beroep wegens niet-nakoming aan de orde zijnde voorschrift van Unierecht daarmee behoorlijk omgezet (zie met name arresten van 3 december 2009, Commissie/België, C-475/08, Jurispr. blz. I-11503, punt 30, en 9 december 2010, Commissie/Spanje, C-340/09, punt 39).

17 Zoals de Helleense Republiek heeft erkend, zijn de wetgevingsmaatregelen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Griekenland, pas getroffen met de vaststelling van wet 3811/2009, welke op 18 december 2009 is gepubliceerd, dus ruim nadat de in het met redenen omkleed advies van 23 september 2008 daartoe gestelde termijn van twee maanden was verstreken.

18 Vastgesteld moet dus worden dat de Helleense Republiek de krachtens artikel 228, lid 1, EG op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bij het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies dat de Commissie op 23 september 2008 krachtens artikel 228 EG heeft uitgebracht, niet de maatregelen te hebben getroffen die nodig waren ter uitvoering van het arrest Commissie/Griekenland.

Financiële sanctie

Argumenten van partijen

19 Volgens de Commissie is de veroordeling van de Helleense Republiek tot betaling van een forfaitaire som gerechtvaardigd, gelet op de duur en de ernst van de haar verweten niet-nakoming.

20 Tussen de uitspraak van het arrest Commissie/Griekenland, op 18 juli 2007, en de vaststelling van de nationale maatregelen die nodig waren ter uitvoering daarvan, op 18 december 2009, is immers een lange tijd verstreken, namelijk 29 maanden. Daarnaast was de verweten niet-nakoming bijzonder ernstig omdat het ging om de niet-omzetting van een richtlijn die, wegens het doel en het karakter ervan, grensoverschrijdende gevolgen heeft, nu zij zowel ziet op in Griekenland wonende personen als op burgers van andere lidstaten die tijdens de uitoefening van hun recht op vrij verkeer in Griekenland slachtoffer van misdrijven zijn.

21 De Commissie voegt daaraan toe dat er in casu verzwarende omstandigheden zijn waarmee ook rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de hoogte van de forfaitaire som.

22 Om te beginnen zijn de richtlijn en het dictum van het arrest Commissie/Griekenland zeer duidelijk en leveren zij geen uitleggingsprobleem op. Voorts levert de procedure tot omzetting van deze richtlijn in nationaal recht geen specifieke problemen op. Ten slotte heeft de Helleense Republiek met zeven maanden vertraging op het met redenen omkleed advies gereageerd.

23 Ter terechtzitting heeft de Commissie voorgesteld het forfaitaire bedrag per dag, dat zij aanvankelijk op 10 512 EUR had vastgesteld, te verminderen tot 10 248 EUR. Dit bedrag werd overeenkomstig mededeling SEC(2005) 1658 van de Commissie van 13 december 2005 betreffende de uitvoering van artikel 228 EG verkregen door het gelijke forfaitaire basisbedrag van 200 EUR te vermenigvuldigen met de op 12 vastgestelde coëfficiënt voor de ernst en de factor „n", die voor de Helleense Republiek thans 4,27 en niet meer 4,38 is. Dit forfaitaire bedrag per dag moet voorts voor de gehele in punt 20 van dit arrest vermelde periode van niet-uitvoering worden toegepast.

24 Primair stelt de Helleense Republiek dat zij in casu niet moet worden veroordeeld tot betaling van een forfaitaire som. Tot staving daarvan merkt zij om te beginnen op dat zij aan het arrest Commissie/Griekenland waarbij de niet-nakoming is vastgesteld, heeft voldaan voordat het arrest van het Hof op grond van artikel 228, lid 2, EG wordt gewezen, en hoe dan ook binnen een redelijke termijn, gelet op de economische moeilijkheden die zij recentelijk heeft gehad en waarmee zij thans nog steeds wordt geconfronteerd. Voorts bestaat er in casu geen gevaar voor recidive. Ten slotte kan de gestelde niet-nakoming niet als bijzonder ernstig worden aangemerkt, aangezien de aan de niet-uitvoering van dat arrest Commissie/Griekenland verbonden consequenties voor de publieke en de particuliere belangen slechts indirect alsook niet reëel en daadwerkelijk waren.

25 Subsidiair wijst de Helleense Republiek erop dat, mocht het Hof toch oordelen dat het beroep gegrond is en haar veroordelen tot betaling van een forfaitaire som, het Hof de hoogte daarvan zodanig moet bepalen dat zij met name in verhouding staat tot de huidige „financiële draagkracht" van deze lidstaat.

26 In dit verband betoogt de Helleense Republiek dat de door de Commissie voor de weergave van de financiële draagkracht van de Helleense Republiek gebruikte factor 4,27 die op basis van de economische gegevens voor 2008 is vastgesteld, niet strookt met de huidige economische realiteit omdat het bruto binnenlands product van Griekenland in 2009 en 2010 nog aanzienlijk is gedaald. Bovendien kan de draagkracht van een lidstaat niet behoorlijk worden beoordeeld zonder met name het overheidstekort en de overheidsschuld van die staat of het daar vastgestelde inflatiepercentage in aanmerking te nemen.

27 Gelet op een en ander moet de forfaitaire som volgens de Helleense Republiek worden verlaagd tot het door de Commissie in haar mededeling SEC(2005) 1658 vastgestelde minimumbedrag, namelijk 2 190 000 EUR. Daarenboven heeft zij ter terechtzitting verzocht om de forfaitaire som die haar door het te wijzen arrest in voorkomend geval wordt opgelegd, in gedeelten te mogen betalen, zonder rente.

Beoordeling door het Hof

28 Er zij aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de oplegging van een dwangsom in het bijzonder geschikt lijkt om een lidstaat ertoe te brengen zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de oplegging van een forfaitaire som in wezen berust op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij

oorspronkelijk is vastgesteld (zie met name arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 58).

29 Het staat aan het Hof om in elke zaak en aan de hand van de omstandigheden van het geval dat bij hem aanhangig is gemaakt, alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die hem vereist lijkt, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn om ervoor te zorgen dat het arrest waarbij eerder een niet-nakoming werd vastgesteld, zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd, en te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het Unierecht zich vaker voordoen (zie arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 59).

30 Tevens zij eraan herinnerd dat de eventuele oplegging van een forfaitaire som in elk concreet geval gebaseerd moet blijven op alle relevante aspecten, die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grondslag van artikel 228 EG ingeleide procedure betrekking heeft (zie met name arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 62).

31 Indien het Hof beslist om een forfaitaire som op te leggen, staat het bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid hoe dan ook aan hem om deze zodanig vast te stellen dat zij in overeenstemming is met de omstandigheden en evenredig is aan zowel de vastgestelde niet-nakoming als de draagkracht van de betrokken lidstaat (arrest van 4 juni 2009, Commissie/Griekenland, C-568/07, Jurispr. blz. I-4505, punt 47).

32 Om uitspraak te doen op het verzoek om de Helleense Republiek een forfaitaire som op te leggen, moet dus rekening worden gehouden met alle omstandigheden van de haar verweten niet-nakoming, met name met de houding van de Helleense Republiek en de duur en de ernst van de inbreuk.

33 Wat in de eerste plaats de houding van deze lidstaat betreft, moet worden vastgesteld dat de Griekse autoriteiten met aanzienlijke vertraging hebben geantwoord op zowel de aanmaningsbrief als het met redenen omkleed advies. Zoals uit de brief van de Helleense Republiek van 22 juni 2009 blijkt, staat verder vast dat het wetsontwerp dat nodig was ter uitvoering van het arrest van 18 juli 2007, Commissie/Griekenland, op die datum nog niet ter goedkeuring aan het Griekse parlement was voorgelegd, hoewel er geen bijzondere moeilijkheden waren om de in dat arrest vastgestelde niet-nakoming geheel te beëindigen.

34 Wat in de tweede plaats de duur van de in het onderhavige beroep aan de orde zijnde niet-nakoming betreft, moet eraan worden herinnerd dat ofschoon artikel 228 EG niet bepaalt binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een arrest, vaststaat dat onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid (zie met name arrest van 4 juni 2009, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 51).

35 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat er 29 maanden zijn verstreken tussen de datum van uitspraak van het arrest Commissie/Griekenland, namelijk 18 juli 2007, en de datum van publicatie van wet 3811/2009 waarmee de nationale wettelijke regeling met het dictum van dat arrest in overeenstemming is gebracht, namelijk 18 december 2009.

36 De door de Helleense Republiek in dat verband aangevoerde rechtvaardigingen, te weten de omstandigheid dat de vertraging bij de uitvoering van dat arrest te wijten is aan interne moeilijkheden die verband hielden met het wetgevingsproces en het houden van vervroegde verkiezingen, kunnen niet worden aanvaard. Het Hof heeft immers bij herhaling geoordeeld dat een lidstaat zich niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (zie met name arrest van 4 juni 2009, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 50).

37 De aan de Helleense Republiek verweten niet-nakoming is dus lange tijd blijven voortbestaan.

38 Wat in de derde plaats de ernst van de inbreuk betreft, moet worden vastgesteld dat door de verweten niet-nakoming afbreuk is gedaan aan de verwezenlijking van een fundamentele vrijheid, namelijk het vrije verkeer van personen in een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

39 Zoals de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie onder verwijzing naar punt 2 van de considerans van de richtlijn heeft opgemerkt, is de Uniewetgever immers van oordeel dat het recht op vrij verkeer van personen meebrengt dat de lichamelijke integriteit van een burger van de Europese Unie die zich van een lidstaat naar een andere begeeft, moet worden beschermd, en dat de in de richtlijn bepaalde maatregelen om slachtoffers van misdrijven schadeloos te kunnen stellen, bijdragen aan de verwezenlijking van deze vrijheid.

40 Derhalve acht het Hof het in casu gerechtvaardigd om de Helleense Republiek te gelasten een forfaitaire som te betalen.

41 Voor de bepaling van de hoogte van deze forfaitaire som moet worden vastgesteld dat, niettegenstaande de overwegingen in de punten 33 tot en met 39 van dit arrest, de Helleense Republiek de verweten niet-nakoming heeft beëindigd.

42 Daarnaast moet rekening worden gehouden met de draagkracht van deze lidstaat op basis van de laatste aan het Hof verstrekte economische gegevens.

43 Gelet op een en ander wordt met de omstandigheden van het onderhavige geval naar behoren rekening gehouden door de forfaitaire som die de Helleense Republiek krachtens artikel 228, lid 2, derde alinea, EG moet betalen, op 3 miljoen EUR vast te stellen.

44 De Helleense Republiek moet dus worden veroordeeld om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie" een forfaitaire som van drie miljoen EUR te betalen.

Kosten

45 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) **Door bij het verstrijken van de termijn in het met redenen omkleed advies dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 228 EG op 23 september 2008 heeft uitgebracht, niet de maatregelen te hebben getroffen die nodig waren ter uitvoering van het arrest van 18 juli 2007, Commissie/Griekenland (C-26/07), is de Helleense Republiek de krachtens artikel 228, lid 1, EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) De Helleense Republiek wordt veroordeeld om aan de Europese Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Unie” een forfaitaire som van 3 miljoen EUR te betalen.

3) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen