DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 31 mars 2011 *

I mål C-407/09,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 228 EG, som väckts den 22 oktober 2009,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Condou-Durande och A.-M. Rouchaud-Joët, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av K. Samoni-Rantou och N. Dafniou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: grekiska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna J.-J. Kasel (referent), M. Ilešič, M. Safjan och M. Berger,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 september 2010,

och efter att den 16 december 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa den dom som domstolen meddelade den 18 juli 2007 i mål C-26/07, kommissionen mot Grekland, i vilken domstolen fastställde att Republiken Grekland hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, s. 15) (nedan kallat direktivet), genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet,

— förplikta Republiken Grekland att till kommissionen, på kontot ”Europeiska gemenskapens egna medel”, utge ett föreslaget vite om 72 532,80 euro per dag, för var dag som nödvändiga åtgärder inte vidtas för att följa den dom som domstolen meddelade i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, från och med den dag då dom i förevarande mål meddelas till den dag då domen i målet kommissionen mot Grekland följs,

— förplikta Republiken Grekland att till kommissionen, på samma konto, utge ett schablonbelopp om 10 512 euro per dag, för var dag som åtgärder inte vidtas, från den dag då domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland

meddelades till dess dom meddelas i förevarande mål, eller den dag som nödvändiga åtgärder vidtas för att följa nämnda dom i målet kommissionen mot Grekland, om dessa inträffar tidigare, och

— förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

Domen i målet kommissionen mot Grekland

2 Kommissionen väckte den 25 februari 2007, i enlighet med artikel 226 EG, talan om fördragsbrott mot Republiken Grekland på grund av att Grekland inte hade införlivat direktivet med sin rättsordning inom fristen som ursprungligen hade fastställts till den 1 juli 2005.

3 I punkt 1 i domslutet i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, fastställde domstolen följande:

”Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt [direktivet] genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.”

Det administrativa förfarandet

4 Kommissionen sände den 29 februari 2008 en formell underrättelse till Republiken Grekland i vilken den begärde att denna medlemsstat skulle uppge vilka åtgärder som vidtagits för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

5 I sitt svar av den 10 september 2008 uppgav denna medlemsstat att den arbetade med att slutföra ett lagförslag som skulle innebära att fördragsbrottet upphörde.

6 Efter att kommissionen konstaterat att Republiken Grekland fortfarande inte följt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, sände den ett motiverat yttrande till denna medlemsstat, den 23 september 2008, med en uppmaning till densamma att vidta nödvändiga åtgärder för att följa nämnda dom inom två månader från det att den mottagit det motiverade yttrandet. I yttrandet uppmärksammades Republiken Grekland även på de ekonomiska sanktioner som domstolen kan förelägga en medlemsstat med stöd av artikel 228.2 EG, om medlemsstaten inte efterkommer en dom av Europeiska unionens domstol i vilken denna slagit fast att det föreligger ett fördragsbrott.

7 Efter skriftväxling i form av flera brev underrättade Republiken Grekland den 10 september 2009 kommissionen om att det grekiska parlamentet på grund av de tidigarelagda parlamentsvalen varit tvunget att den 7 september 2009 avbryta arbetet med att anta den lag som skulle säkerställa införlivandet av direktivet. När parlamentsval hålls i Grekland innebär detta att alla lagförslag som väntar på att antas ska återförvisas till ministerierna så att lagstiftningsförfarandet kan återupptas efter det att ledamöterna

i det nya parlamentet har valts, och detta oavsett i vilket skede av lagstiftningsprocessen som dessa förslag befinner sig.

8 Kommissionen beslutade mot denna bakgrund att väcka förevarande talan.

Händelseutvecklingen under förevarande förfarande

9 Den 18 december 2009 offentliggjordes i *Republiken Greklands officiella tidning* lag 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009). Svarandemedlemsstaten anser att denna lag säkerställer att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland följs i alla delar.

10 Efter att ha undersökt innehållet i denna lag fann kommissionen i sin replik att Republiken Grekland hade ändrat sin lagstiftning så att den överensstämmer med domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

11 Kommissionen yrkar följaktligen inte längre att ett löpande vite ska fastställas, men har vidhållit sitt yrkande om betalning av ett schablonbelopp.

Fördragsbrottet

Parternas argument

12 Vad gäller det påstådda fördragsbrottet har kommissionen erinrat om bestämmelserna i artikel 228.1 EG, som innebär att om domstolen finner att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt EG-fördraget, ska denna stat vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. När det gäller den tidsfrist inom vilken en dom måste följas har kommissionen preciserat att det enligt domstolens praxis, av hänsyn till vikten av en omedelbar och enhetlig tillämpning av unionsrätten, krävs att åtgärderna för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs så snart som möjligt.

13 I den mån det i förevarande mål inte har bestritts att Republiken Grekland, vid utgången av tidsfristen i det motiverade yttrandet av den 23 september 2008, ännu inte vidtagit de åtgärder som krävs för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, är det utrett att det påstådda fördragsbrottet är för handen.

14 Republiken Grekland har inte bestritt att den inte vidtagit de ifrågavarande åtgärderna inom den i det motiverade yttrandet fastställda fristen. Denna medlemsstat har till sitt försvar gjort gällande att den stött på oförutsedda händelser i samband med bland annat finansieringen av de ersättningar som föreskrivs inom ramen för det genom direktivet införda systemet och utlysandet av det tidigarelagda parlamentsvalet. Av denna anledning fick lagförslaget, som redan var långt framskridet i förfarandet

för det grekiska parlamentets antagande av detsamma, återförvisas till behöriga ministerier för att ånyo undergå detta förfarande inför det nyvalda parlamentet.

15 Republiken Grekland anser att eftersom kommissionen i behörig ordning underrättats om såväl fortskridandet av förfarandet för att anta det ifrågavarande lagförslaget som anordnandet av det tidigarelagda parlamentsvalet, har den åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete genom att väcka förevarande talan strax före antagandet av den lag som skulle få fördragsbrottet att upphöra. Talan ska under dessa förhållanden ogillas.

Domstolens bedömning

16 Enligt domstolens fasta praxis ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen, även om de skulle utgöra ett korrekt införlivande av den unionsrättsliga regel som är föremål för fördragsbrottsförfarandet (se, bland annat, domar av den 3 december 2009 i mål C-475/08, kommissionen mot Belgien, REG 2009, s. I-11503, punkt 30, och av den 9 december 2010 i mål C-340/09, kommissionen mot Spanien, punkt 39).

17 Som Republiken Grekland har medgett antogs inte de lagstiftningsåtgärder som krävs för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland förrän lag 3811/2009 antogs, vilken offentliggjordes den 18 december 2009, det vill säga långt efter den frist på två månader som fastställts i detta avseende i det motiverade yttrandet av den 23 september 2008.

18 Mot denna bakgrund har Republiken Grekland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG genom att inte, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrande som kommissionen avgav den 23 september 2008 med stöd av artikel 228 EG, ha vidtagit de åtgärder som krävdes för att följa domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland.

Den ekonomiska sanktionen

Parternas argument

19 Enligt kommissionen är det, med hänsyn till varaktigheten och allvaret i det fördragsbrott som Republiken Grekland anklagats för, motiverat att förelägga denna stat att betala ett schablonbelopp.

20 En avsevärd tid på 29 månader förflöt nämligen från det att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland avkunnades, den 18 juli 2007, till det att de nationella åtgärder som krävdes för att följa domen vidtogs, den 18 december 2009. Det påstådda fördragsbrottet var också synnerligen allvarligt eftersom det utgjordes av en underlåtenhet att införliva ett direktiv vilket, på grund av sitt ändamål och sin natur, får gränsöverskridande återverkningar. Direktivet avser nämligen såväl personer med hemvist i Grekland som andra medlemsstaters medborgare vilka varit utsatta för brott vid utövandet av sin rätt till fri rörlighet i Grekland.

21 Kommissionen har tillagt att det i förevarande fall föreligger försvårande omständigheter som också bör beaktas vid fastställandet av schablonbeloppet.

22 Såväl direktivets bestämmelser som domslutet i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland är mycket klart formulerade och inte alls svåra att tolka. Vidare föreligger inte några särskilda problem med förfarandet för att införliva nämnda direktiv med nationell rätt. Slutligen reagerade Republiken Grekland sju månader för sent på det motiverade yttrandet.

23 Kommissionen har under förhandlingen föreslagit att det dagliga schablonbeloppet, som den initialt fastställt till 10 512 euro, ska sänkas till 10 248 euro. Detta belopp ernås enligt kommissionens meddelande om tillämpning av artikel 228 EG (SEK(2005) 1658 av den 13 december 2005) genom att det enhetliga basbeloppet på 200 euro multipliceras med koefficienten 12 för svårighetsgrad och faktorn n, som för Republiken Greklands del hädanefter ska uppgå till 4,27 och inte till 4,38. För övrigt ska detta dagliga schablonbelopp tillämpas på hela den period av underlåtenhet att följa domen som anges i punkt 20 i förevarande dom.

24 Republiken Grekland har i första hand gjort gällande att den i förevarande fall inte ska föreläggas att betala något schablonbelopp. Grekland har till stöd för detta för det första åberopat att landet har följt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, i vilken fördragsbrottet fastställdes innan domstolen meddelade dom med stöd av artikel 228.2 EG, och hursomhelst inom en rimlig tid med hänsyn till de ekonomiska svårigheter som landet mött på senare tid och som det fortfarande har att bemästra. Republiken Grekland har därefter hävdat att det i förevarande fall inte finns någon risk för att överträdelsen ska upprepas. Slutligen har Republiken Grekland tillagt att det påstådda fördragsbrottet inte ska anses vara av särskilt allvarligt slag, eftersom resultatet av att domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland inte följts endast får indirekt verkan på offentliga och privata intressen och saknar verklig och faktisk karaktär.

25 För det fall domstolen ändock skulle anse talan vara välgrundad och förelägga Republiken Grekland att betala ett schablonbelopp, har Grekland i andra hand åberopat att det ankommer på domstolen att fastställa detta belopp så att det står i proportion bland annat till denna medlemsstats nuvarande ”betalningsförmåga”.

26 Republiken Grekland har i detta avseende gjort gällande att den av kommissionen använda faktorn 4,27 för att uttrycka Republiken Greklands betalningsförmåga, vilken fastställts på grundval av ekonomiska uppgifter för år 2008, inte motsvarar nuvarande ekonomiska verklighet eftersom Greklands bruttonationalprodukt sjunkit betydligt under åren 2009 och 2010. En medlemsstats betalningsförmåga kan inte heller bedömas korrekt utan att hänsyn tas till bland annat underskottet i de offentliga finanserna och statsskulden i den staten, eller inflationstakten där.

27 Republiken Grekland anser med hänsyn till dessa överväganden att schablonbeloppet ska sänkas till det lägsta belopp som kommissionen föreskriver i sitt meddelande SEK(2005) 1658, det vill säga till 2 190 000 euro. Republiken Grekland har för övrigt under förhandlingen yrkat att betalningen av det schablonbelopp som den eventuellt i den kommande domen kommer att föreläggas att betala ska delas upp i rater och vara räntefri.

Domstolens bedömning

28 Domstolen har redan slagit fast att föreläggande av löpande vite kan vara särskilt lämpat när det gäller att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå, medan ett föreläggande att betala ett schablonbelopp huvudsakligen grundar sig på bedömningen av de konsekvenser som den berörda medlemsstatens fördragsbrott får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes (se, bland

annat, dom av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-9159, punkt 58).

29 I varje mål ankommer det på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, förelägga de ekonomiska sanktioner som är lämpliga i syfte att säkerställa att den dom varigenom ett fördragsbrott har fastställts följs snarast möjligt och att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 59).

30 När det gäller ett eventuellt föreläggande av schablonbelopp gäller också att detta i varje enskilt fall ska grunda sig på samtliga relevanta omständigheter som har samband med såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 228 EG (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 62).

31 I vilket fall som helst gäller att om domstolen beslutar att förelägga ett schablonbelopp ankommer det på domstolen att, inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning, fastställa detta så att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet samt till den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 4 juni 2009 i mål C-568/07, kommissionen mot Grekland, REG 2009, s. I-4505, punkt 47).

32 Vid prövningen av yrkandet om att Republiken Grekland ska föreläggas ett schablonbelopp ska hänsyn följaktligen tas till samtliga omständigheter avseende det fördragsbrott som Republiken Grekland anklagas för, i synnerhet dess attityd, samt till överträdelsens varaktighet och svårighetsgrad.

33 Vad därvid för det första beträffar nämnda medlemsstats attityd, påpekar domstolen att de grekiska myndigheternas svar på såväl den formella underrättelsen som det motiverade yttrandet var avsevärt försenade. Som framgår av Republiken Greklands skrivelse av den 22 juni 2009 är det vidare utrett att det lagförslag som krävdes för att följa domen av den 18 juli 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland vid förstnämnda datum ännu inte lagts fram för det grekiska parlamentet för antagande, medan de erforderliga åtgärderna för att helt undanröja det fördragsbrott som fastställts i denna dom inte var förenade med några särskilda svårigheter.

34 Vad för det andra beträffar det här aktuella fördragsbrottets varaktighet ska det erinras om att även om den frist inom vilken åtgärder ska vidtas för att följa en dom inte fastställs i artikel 228 EG, är det emellertid fastslaget att genomförandet av åtgärderna ska påbörjas omedelbart och att det ska slutföras så snart som möjligt (se, bland annat, dom av den 4 juni 2009 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 51).

35 I förevarande mål förlöpte 29 månader från det att domen avkunnades den 18 juli 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, till dess att lag 3811/2009 offentliggjordes den 18 december 2009, då den nationella lagstiftningen kom att överensstämma med domslutet i nämnda dom.

36 De invändningar som Republiken Grekland har åberopat i detta avseende, nämligen att dröjsmålet med att följa domen beror på interna svårigheter i samband med lagstiftningsprocessen och tidigarelagda parlamentsval, kan inte godtas. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har betonat kan inte en medlemsstat åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten (se, bland annat, domen av den 4 juni 2009 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 50).

37 Det kan därmed konstateras att det fördragsbrott som Republiken Grekland påstås ha gjort sig skyldig till pågick under en betydande tidsperiod.

38 Vad för det tredje beträffar överträdelsens svårighetsgrad ska det noteras att det ifrågavarande fördragsbrottet innebar en inskränkning i en grundläggande frihet, i förevarande fall den fria rörligheten för personer i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

39 Som generaladvokaten påpekar i punkt 43 i sitt förslag till avgörande, med hänvisning till skäl 2 i direktivet, anser nämligen unionslagstiftaren att skyddet för den fysiska integriteten för en medborgare i Europeiska unionen som beger sig från en medlemsstat till en annan utgör en följd av rätten till fri rörlighet för personer och att de åtgärder för att underlätta ersättning till brottsoffer som föreskrivs i direktivet bidrar till förverkligandet av denna frihet.

40 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att det är motiverat att förelägga Republiken Grekland att betala ett schablonbelopp.

41 Vad gäller storleken på detta schablonbelopp ska det för det första påpekas att oaktat övervägandena i punkterna 33–39 i förevarande dom, har Republiken Grekland upphört med det fördragsbrott som medlemsstaten anklagas för.

42 För det andra ska nämnda medlemsstats betalningsförmåga, sådan den ter sig med hänsyn till de senaste ekonomiska uppgifterna som underställts domstolens bedömning, beaktas.

43 Mot bakgrund av det ovanstående finner domstolen att det med hänsyn till omständigheterna i målet är skäligt att fastställa det schablonbelopp som Republiken Grekland ska erlägga enligt artikel 228.2 tredje stycket EG till 3 miljoner euro.

44 Republiken Grekland föreläggs därför att till kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel, betala ett schablonbelopp om 3 miljoner euro.

Rättegångskostnader

45 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Republiken Grekland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG genom att inte, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrande som Europeiska gemenskapernas kommission avgav den 23 september 2008 med stöd av artikel 228 EG, ha vidtagit de åtgärder som krävdes för att följa domen av den 18 juli 2007 i mål C-26/07, kommissionen mot Grekland.**

2) Republiken Grekland föreläggs att till Europeiska kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel, betala ett schablonbelopp om 3 miljoner euro.

3) Republiken Grekland ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter