SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 31. marca 2011*

V zadevi C-407/09,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 228 ES, vložene 22. oktobra 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopata M. Condou-Durande in A.-M. Rouchaud-Joët, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Helenski republiki, ki jo zastopata K. Samoni-Rantou in N. Dafniou, zastopnici, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel (poročevalec), M. Ilešič, M. Safjan, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. septembra 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj:

– ugotovi, da Helenska republika s tem, da v predpisanem roku ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-26/07), s katero je Sodišče razsodilo, da Helenska republika s tem, da v predpisanem roku ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo Sveta 2004/80/ES z dne 29. aprila 2004 o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (UL L 261, str. 15, v nadaljevanju: Direktiva), ni izpolnila obveznosti iz člena 228(1) ES;

– Helenski republiki naloži, naj Komisiji na račun „Lastni viri Evropskih skupnosti“ plača denarno kazen 72.532,80 EUR za vsak dan zamude pri sprejetju ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do dneva izvršitve navedene sodbe Komisija proti Grčiji;

– Helenski republiki naloži, naj Komisiji na isti račun plača pavšalni znesek 10.512, 00 EUR za vsak dan zamude od dneva razglasitve zgoraj navedene sodbe Komisija

proti Grčiji do dneva izdaje sodbe v tej zadevi oziroma do dneva, ko bodo sprejeti ukrepi za izvršitev sodbe Komisija proti Grčiji, če bodo ti sprejeti prej, in

– Helenski republiki naloži plačilo stroškov.

Sodba Komisija proti Grčiji

2 Komisija je 25. januarja 2007 v skladu s členom 226 ES zoper Helensko republiko vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ker ta v svoj pravni red ni prenesla Direktive, za prenos katere je bil prvotno določen rok 1. julij 2005.

3 V točki 1 izreka zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji je Sodišče odločilo:

„Helenska republika s tem, da v predpisanem roku ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z [Direktivo], ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi te direktive."

Predhodni postopek

4 Komisija je 29. februarja 2008 Helenski republiki poslala uradni opomin, v katerem jo je pozvala, naj ji sporoči, katere ukrepe je sprejela za izvršitev navedene sodbe Komisija proti Grčiji.

5 Ta država članica je v odgovoru z dne 10. septembra 2008 navedla, da je osnutek zakona, s katerim bi se končala ugotovljena neizpolnitev obveznosti, v končni pripravi.

6 Komisija je, ker je ugotovila, da Helenska republika še ni izvršila zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, 23. septembra 2008 tej državi članici poslala obrazloženo mnenje, s katerim jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejetja tega mnenja sprejme ukrepe, ki so potrebni za izvršitev navedene sodbe. Komisija je v obrazloženem mnenju Helensko republiko opozorila tudi na denarne kazni, ki jih v skladu s členom 228(2) ES Sodišče lahko naloži državi članici, ki ne izvrši sodbe Sodišča Evropske unije, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti.

7 Helenska republika je 10. septembra 2009 po izmenjavi več dopisov Komisijo obvestila, da je moral grški parlament zaradi predčasnih parlamentarnih volitev 7. septembra 2009 prekiniti postopek sprejemanja zakona, katerega namen je bil zagotovitev prenosa Direktive. V Grčiji se ob parlamentarnih volitvah vsi osnutki zakonov, ki so v postopku sprejemanja, pošljejo administraciji, zato da se zakonodajni postopek

znova začne po izvolitvi novega parlamenta, ne glede na to, na kateri stopnji sprejemanja so bili ti osnutki.

8 Komisija se je v teh okoliščinah odločila vložiti to tožbo.

Razvoj dogodkov med tem postopkom

9 V *Uradnem listu Helenske republike* je bil 18. decembra 2009 objavljen zakon 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009), ki po mnenju tožene države članice zagotavlja popolno izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji.

10 Komisija je po tem, ko je preučila vsebino navedenega zakona, v repliki menila, da je Helenska republika svojo zakonodajo uskladila z navedeno sodbo Komisija proti Grčiji.

11 Zato Komisija ne predlaga več naložitve denarne kazni. Vendar vztraja pri predlogu glede plačila pavšalnega zneska.

Neizpolnitev obveznosti

Trditve strank

12 V zvezi z zatrjevano neizpolnitvijo Komisija poudarja, da na podlagi člena 228(1) ES, če Sodišče ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodbe ES, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. V zvezi z rokom, v katerem se mora ta sodba izvršiti, Komisija pojasnjuje, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da interes takojšnje in enotne uporabe prava Unije zahteva, da se ta izvršitev začne takoj in se čimprej konča.

13 Ker v obravnavanem primeru ni sporno, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 23. septembra 2008, Helenska republika še ni sprejela zakonskih ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, naj bi bila neizpolnitev obveznosti jasno izkazana.

14 Helenska republika ne izpodbija tega, da zadevnih ukrepov ni sprejela v roku, določenem v obrazloženem mnenju. V utemeljitev trdi, da se je morala spopasti z nepredvidljivimi okoliščinami, povezanimi zlasti z iskanjem sredstev za plačilo odškodnin, določenih v okviru sistema, uvedenega z Direktivo, in z razpisom predčasnih parlamentarnih volitev. Zato je bilo treba osnutek zakona, katerega postopek sprejetja

s strani grškega parlamenta ni bil več v začetni fazi, vrniti službam, pristojnim za administracijo, da bi bil znova vložen v enak postopek pred novoizvoljenim parlamentom.

15 Helenska republika meni, da ker je bila Komisija ustrezno obveščena tako o poteku sprejemanja zadevnega osnutka zakona kot o organizaciji predčasnih parlamentarnih volitev, je ta institucija s tem, da je malo pred sprejetjem zakona, s katerim je bila neizpolnitev končana, vložila to tožbo, kršila obveznost lojalnega sodelovanja, ki jo zavezuje. V teh okoliščinah naj bi bilo treba to tožbo zavreči.

Presoja Sodišča

16 Spomniti je treba, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in Sodišče ne sme upoštevati poznejših sprememb, tudi če pomenijo pravilen prenos pravila prava Unije, ki je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (glej zlasti sodbi z dne 3. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-475/08, ZOdl., str. I-11503, točka 30, in z dne 9. decembra 2010 v zadevi Komisija proti Španiji, C-340/09, točka 39).

17 Kot je priznala Helenska republika, so bili zakonski ukrepi, potrebni za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, sprejeti šele s sprejetjem zakona 3811/2009, objavljenega 18. decembra 2009, in torej precej po dvomesečnem roku, ki je bil v zvezi tem določen v obrazloženem mnenju z dne 23. septembra 2008.

18 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Helenska republika s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 23. septembra 2008, ki ga je Komisija izdala v skladu s členom 228 ES, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, ni izpolnila obveznosti iz odstavka 1 tega člena.

Denarna sankcija

Trditve strank

19 Komisija meni, da je glede na trajanje in težo neizpolnitve obveznosti, ki se očita Helenski republiki, naložitev plačila pavšalnega zneska tej državi članici upravičena.

20 Prvič, med izrekom zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji, 18. julija 2007, in sprejetjem nacionalnih ukrepov, potrebnih za njeno izvršitev, 18. decembra 2009, je namreč minilo veliko časa, in sicer 29 mesecev. Drugič, očitana neizpolnitev obveznosti naj bi bila posebej resna, ker se je nanašala na neizvršitev prenosa direktive, ki ima zaradi namena in narave svojih določb čezmejne posledice, saj se nanaša tako na osebe, ki prebivajo na grškem ozemlju, kot na državljane drugih držav članic, ki so žrtve kaznivih dejanj, kadar v Grčiji uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja.

21 Komisija dodaja, da v obravnavanem primeru obstajajo obteževalne okoliščine, ki jih je pri določitvi pavšalnega zneska prav tako treba upoštevati.

22 Tako, najprej, naj bi bile tako določbe direktive kot izrek zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji jasni in naj ne bi povzročali nobenih težav pri razlagi. Dalje, obstajal naj ne bi noben poseben problem, povezan s postopkom prenosa Direktive v nacionalno pravo. Nazadnje, Helenska republika naj bi se na obrazloženo mnenje odzvala s sedmimi meseci zamude.

23 Komisija je na obravnavi predlagala zmanjšanje dnevnega pavšalnega zneska, ki ga je prvotno določila v višini 10.512 na 10.248 EUR. Do tega zneska naj bi v skladu s Sporočilom Komisije SEC(2005) 1658 z dne 13. decembra 2005 o izvajanju člena 228 ES prišla s pomnožitvijo enotne pavšalne osnove 200 EUR s koeficientom resnosti 12 in faktorjem „n“, ki je v primeru Helenske republike zdaj 4,27, in ne več 4,38. Poleg tega naj bi bilo treba ta pavšalni znesek uporabiti za celotno obdobje neizvršitve, navedeno v točki 20 te sodbe.

24 Helenska republika v obravnavanem primeru najprej trdi, da ji ne bi smelo biti naloženo plačilo nobenega pavšalnega zneska. V utemeljitev svojih trditev najprej poudarja, da je izvršila zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, pred razglasitvijo sodbe Sodišča na podlagi člena 228(2) ES in vsekakor v razumnem roku glede na gospodarske težave, s katerimi se je spopadala in se še vedno spopada. Dalje trdi, da v obravnavanem primeru ni nobene nevarnosti ponovitve. Nazadnje dodaja, da zatrjevane neizpolnitve obveznosti ni mogoče obravnavati kot posebno resno, saj so bile posledice neizvršitve navedene sodbe Komisija proti Grčiji za javne in zasebne interese le posredne, in ne stvarne in dejanske.

25 Podredno, če bi Sodišče vseeno štelo, da je tožba utemeljena, in Helenski republiki naložilo plačilo pavšalnega zneska, ta opozarja, da mora Sodišče ta znesek določiti tako, da bo sorazmeren zlasti s sedanjo „plačilno zmožnostjo“ te države članice.

26 V zvezi s tem trdi, da faktor 4,27, ki ga je Komisija uporabila za izražanje plačilne zmožnosti Helenske republike in ki je bil določen na podlagi ekonomskih podatkov za leto 2008, ne ustreza sedanjemu gospodarskemu položaju, ker se je tudi bruto domači proizvod Grčije v letih 2009 in 2010 bistveno zmanjšal. Poleg tega plačilne zmožnosti neke države članice ni mogoče pravilno oceniti, ne da bi se poleg drugega upoštevali proračunski primanjkljaj, javni dolg te države in njeno stopnjo inflacije.

27 Helenska republika na podlagi navedenega meni, da bi moral biti pavšalni znesek zmanjšan na najnižji pavšalni znesek, ki ga je Komisija določila v zgoraj navedenem sporočilu SEC(2005) 1658, in sicer 2.190.000 EUR. Poleg tega je na obravnavi zaprosila, da se ji v zvezi s pavšalnim zneskom, katerega plačilo ji utegne biti naloženo s sodbo, ki bo razglašena, dovoli plačilo na obroke brez obresti.

Presoja Sodišča

28 Spomniti je treba, da je Sodišče že razsodilo, da če se zdi naložitev denarne kazni še posebej primerna za spodbuditev države članice, da v kar najkrajšem času izpolni obveznost, ki bi brez takega ukrepa ostala neizpolnjena, temelji naložitev pavšalnega zneska predvsem na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje

časa po sodbi, s katero je bila prvotno ugotovljena (glej zlasti sodbo z dne 9. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-121/07, ZOdl., str. I-9159, točka 58).

29 Sodišče je pristojno, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se zagotovi kar najhitrejša izvršitev sodbe, s katero je bila predhodno ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in da se preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 59).

30 Glede morebitne naložitve plačila pavšalnega zneska je treba tudi spomniti, da mora biti ta znesek v vsakem posamičnem primeru določen ob upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo tako na značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti kot na ravnanje zadevne države članice, na katero se nanaša postopek, začet na podlagi člena 228 ES (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 62).

31 Če se Sodišče odloči, da bo naložilo plačilo pavšalnega zneska, ga vsekakor mora ob izvajanju diskrecijske pravice določiti tako, da je po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti ter plačilno sposobnostjo zadevne države članice (sodba z dne 4. junija 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-568/07, ZOdl., str. I-4505, točka 47).

32 Zato je treba pri odločitvi o predlogu za naložitev plačila pavšalnega zneska Helenski republiki upoštevati vse okoliščine neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, in še zlasti njeno ravnanje ter trajanje in težo kršitve.

33 Glede, prvič, ravnanja navedene države članice je tako treba poudariti, da so grški organi na uradni opomin in na obrazloženo mnenje odgovorili z veliko zamudo. Poleg tega, kot je razvidno iz dopisa Helenske republike z dne 22. junija 2009, ni sporno, da na ta dan osnutek zakona, potreben za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji z dne 18. julija 2007, še ni bil vložen v grški parlament za njegovo sprejetje, čeprav dejanje, potrebno za popolno odpravo neizpolnitve obveznosti, ugotovljene s to sodbo, ni bilo posebej zahtevno.

34 Drugič, glede trajanja neizpolnitve obveznosti, ki je predmet te tožbe, je treba spomniti, da čeprav člen 228 ES ne določa natančno roka, v katerem je treba izvršiti sodbo, ni sporno, da je izvrševanje treba začeti takoj in ga končati čim prej (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji z dne 4. junija 2009, točka 51).

35 V tem sporu je treba opozoriti, da je od dneva razglasitve zgoraj navedene sodbe Komisija proti Grčiji z dne 18. julija 2007 do dneva objave zakona 3811/2009, s katerim je bila nacionalna zakonodaja usklajena z izrekom navedene sodbe, 18. decembra 2009, preteklo 29 mesecev.

36 Utemeljitev Helenske republike v zvezi s tem, in sicer naj bi zamuda pri izvrševanju navedene sodbe nastala zaradi notranjih težav, povezanih z zakonodajnim procesom in predčasnimi volitvami, ni mogoče sprejeti. Kot je Sodišče večkrat razsodilo, se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji z dne 4. junija 2009, točka 50).

37 Torej je treba ugotoviti, da je kršitev Helenske republike trajala dalj časa.

38 Tretjič, glede teže kršitve je treba ugotoviti, da je očitana neizpolnitev obveznosti ovirala uresničevanje temeljne svoboščine, v obravnavanem primeru prostega gibanja oseb na enotnem območju svobode, varnosti in pravice.

39 Kot je namreč generalni pravobranilec poudaril v točki 43 sklepnih predlogov, pri čemer se je skliceval na uvodno izjavo 2 Direktive, zakonodajalec Unije meni, da je zaščita telesne nedotakljivosti državljana Evropske unije, ki gre iz ene države članice v drugo, posledica pravice do prostega gibanja oseb in da ukrepi, namenjeni olajšanju povrnitve škode žrtvam kaznivih dejanj, določeni z Direktivo, prispevajo k uresničevanju te svobode.

40 Glede na zgoraj navedeno Sodišče meni, da je v obravnavanem primeru naložitev plačila pavšalnega zneska Helenski republiki upravičena.

41 Glede višine pavšalnega zneska je treba, prvič, poudariti, da je ne glede na navedeno v točkah od 33 do 39 te sodbe Helenska republika končala očitano neizpolnitev obveznosti.

42 Drugič, upoštevati je treba plačilno zmožnost navedene države članice glede na zadnje ekonomske podatke, ki so bili predloženi v presojo Sodišča.

43 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je z določitvijo pavšalnega zneska, ki ga mora v skladu s členom 228(2), tretji pododstavek, ES, plačati Helenska republika, na 3 milijone EUR, opravljena pravilna presoja okoliščin tega primera.

44 Zato je treba Helenski republiki naložiti, naj Komisiji na račun „Lastni viri Evropske unije“ vplača pavšalni znesek 3 milijone EUR.

Stroški

45 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Helenska republika s tem, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 23. septembra 2008, ki ga je Komisija Evropskih skupnosti podala v skladu s členom 228 ES, ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-26/07), ni izpolnila obveznosti iz odstavka 1 navedenega člena.**

2. Helenski republiki se naloži, naj Evropski komisiji na račun „Lastni viri Evropske unije“ plača pavšalni znesek 3 milijone EUR.

3. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi