

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremSAT den 9. december 1999 *

1. I denne sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik ikke har opfyldt Domstolens dom af 23. marts 1995 i sag C-365/93 mellem samme parter¹, og at den sagsøgte medlemsstat tilpligtes at betale en tvangs-bøde på 41 000 EUR pr. dag, indtil dommen opfyldes.

fuldt ud i national ret, at for så vidt angår erhvervene inden for sundheds- og forsorgsområdet samt erhvervet som advokat og som revisor var direktivet allerede blevet gennemført, og at de bestående fremgangsmåder og organer åbnede de fornødne muligheder for at sikre en effektiv behandling af alle ansøgninger fra statsborgere fra de øvrige medlemsstater.

I — Processuel baggrund

2. I den oprindelige traktatbrudssag påstod Kommissionen det fastslået, at Den Helleniske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, da medlemsstaten inden for den fastsatte frist hverken havde udstedt eller meddelt Kommissionen de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed². Den Helleniske Republik anførte heroverfor, at republikens præsident havde fået forelagt et forslag til præsidentdekret til underskrift, hvorved direktivet ville blive gennemført

3. Domstolen forkastede udtrykkeligt disse argumenter. Den udtalte, at »[d]a direktivet ikke [var] blevet gennemført fuldt ud inden for den i direktivets artikel 12 fastsatte frist, [måtte] Kommissionens påstand om traktatbrud for så vidt tages til følge«³, og fastslog i overensstemmelse med Kommissionens påstand, at Den Helleniske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten.

4. Da Kommissionen efter afsigelsen af dommen ikke modtog meddelelse fra den græske regering om, at de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne var blevet truffet, tilstillede den den 2. maj 1996 Den Helleniske Republik en åbnings-skrivelse. Da Kommissionen ikke modtog svar på åbningsskrivelsen, fremsatte den den 7. juli 1997 en begrundet udtalelse til

* — Originalsprog: engelsk.

1 — Sml. I, s. 499, herefter »den oprindelige traktatbrudssag«.

2 — EFT 1989 L 19, s. 16, herefter »direktivet«.

3 — Jf. fodnote 1, præmis 11.

Den Helleniske Republik, hvori den fastsatte en frist på to måneder til at efterkomme dommen. Kommissionen gjorde i denne udtalelse udtrykkeligt opmærksom på muligheden for at pålægge Den Helleniske Republik en økonomisk sanktion, hvis dommen fortsat ikke blev opfyldt. Kommissionen har anlagt nærværende sag i medfør af EF-traktatens artikel 171 som ændret på væsentlige punkter ved traktaten om Den Europæiske Union (nu artikel 228 EF).

5. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 171, stk. 2, andet afsnit, foreslået en tvangsbøde på 41 000 EUR pr. dag. Dette beløb fremkommer ved at multiplicere den ensartede grundsats (500 EUR) med karakterkoefficienten og varighedskoefficienten (henholdsvis 10 og 2), hvorefter dette resultat justeres for at tage hensyn til Den Helleniske Republiks betalingsevne (4,1). Bøden bør efter Kommissionens opfattelse pålægges med virkning fra datoen for afgørelsen i denne sag, og indtil de nødvendige foranstaltninger til dens opfyldelse træffes.

II — Gennemgang

a) *Formaliteten*

6. Inden de materielle spørgsmål i sagen behandles, skal jeg undersøge et spørgsmål vedrørende formaliteten. Den Helleniske

Republik har gjort gældende, at den omstændighed, at Kommissionen ikke nævner tvangsbøden i påstanden, medfører, at stævningen er uklar på dette punkt og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har — som foreskrevet i artikel 171, stk. 2 — i stævningen klart og utvetydigt angivet »størrelsen af ... den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstat skal betale, og som den under omstændighederne finder passende«. Kommissionen bruger størstedelen af stævningen til at forklare, hvordan den er nået frem til et beløb på 41 000 EUR pr. dag i dette tilfælde. Påstandene skal fortolkes i lyset af den pågældende parts anbringender⁴. Kommissionen har med hensyn til tvangsbødens størrelse udtrykt sig tilstrækkelig detaljeret til, at Den Helleniske Republik kan forsvare sit standpunkt og Domstolen træffe en afgørelse i sagen. Jeg mener derfor, at formalitetsindsigelsen bør forkastes.

b) *Sagsøgtens argumenter*

7. For så vidt angår sagens realitet har Den Helleniske Republik erkendt, at direktivet ikke er blevet gennemført fuldt ud. Den Helleniske Republik hævder ikke desto mindre, at en lang række vigtige erhvervsmæssige aktiviteter allerede er omfattet af en ordning for anerkendelse af kvalifikationer, som er erhvervet i udlandet, og at dette viser, at Den Helleniske Republik overholder de grundlæggende principper om den frie bevægelighed for personer og

⁴ — Dom af 14.12.1962, forenede sager 46/59 og 47/59, Meroni mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 337, org. ref.: Rec. s. 783, på s. 801 og 802.

de relevante fællesskabsbestemmelser. Den forsinkede gennemførelse af den generelle ordning skyldes ifølge Den Helleniske Republik objektive vanskeligheder, som beror på forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til organiseringen af visse erhverv. Et forslag til præsidentdekret vil snart blive underskrevet af de kompetente ministre.

8. Med hensyn til tvangsbødens størrelse har Den Helleniske Republik blot anført, at Kommissionen hverken har taget hensyn til den delvise gennemførelse af direktivet eller til den omstændighed, at der allerede findes ordninger, regler og mekanismer, som giver mulighed for anerkendelse af eksamensbeviser og adgang til lovregulerede erhverv, selv om dette ikke formelt sker inden for direktivets rammer. Den Helleniske Republik kommer ikke yderligere ind på hverken principperne for beregningen af tvangsbøden eller spørgsmålet, om det er berettiget at anvende disse under de foreliggende omstændigheder.

c) Bemærkninger vedrørende EF-traktatens artikel 171 som ændret

9. Jeg har allerede i et tidligere forslag til afgørelse undersøgt proceduren i henhold til artikel 171. På grund af den midlertidige karakter af sagens faktiske omstændigheder var det ikke nødvendigt for Domstolen at træffe afgørelse vedrørende dette spørgsmål⁵. Nok så interessant er det, at min lærde kollega Dámaso Ruiz-Jarabo Colo-

mer i en endnu ikke afgjort sag har fremsat et forslag til afgørelse, som jeg med fordel kan tage i betragtning i forbindelse med denne sag⁶.

10. Det kan derfor være på sin plads at fremsætte nogle indledende bemærkninger, inden jeg undersøger Kommissionens forslag til, hvordan nævnte bestemmelse skal anvendes i den foreliggende sag.

11. Et arbejdsdokument fra Kommissionen om opfyldelse af Domstolens dom, som blev offentliggjort sammen med Kommissionens bidrag til den regeringskonference, hvor teksten til traktaten om Den Europæiske Union blev til, kan give os et fingerpeg om, hvad der var baggrunden for at indføre denne bestemmelse i EF-traktaten. Med et citat fra en tidligere udtalelse fra Kommissionen bemærker forfatterne, at »Domstolens domme ikke opfyldes på grund af manglende sanktioner« og at »[f]ællesskabsrettens korrekte gennemførelse lider under, at medlemsstaterne alt for ofte tøver med at opfylde domme afsagt af Domstolen, hvorved det fastslås, at de ikke har opfyldt deres forpligtelser, på trods af den i EØF-traktatens artikel 171 omhandlede forpligtelse hertil«⁷. En række forskellige muligheder undersøges, herunder muligheden for at give Domstolen beføjelse til at pålægge finansielle sanktioner ved at suspendere udbetalingen af fællesskabsstøtte eller ved at idømme bøder, men forfatterne erindrer om, at »det erfaringsmæssigt ofte er de medlemsstater, som befinder sig i

5 — Dom af 7.3.1996, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307.

6 — Sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland.

7 — *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, supplement 2/91, s. 150.

økonomiske og finansielle vanskeligheder, og som har brug for Fællesskabets bistand, der gør sig skyldige i flest overtrædelser«. Også muligheden for at give Domstolen »beføjelse til at idømme den forsømmelige medlemsstat en tvangsbøde for at tvinge den til at bringe overtrædelsen til ophør« drøftes. Forfatterne bemærker, at et sådant instrument ganske vist kunne støde på praktiske problemer af samme art som dem, der opstår i forbindelse med finansielle sanktioner, men de vurderer, at idømmelsen af en tvangsbøde kunne »have en gavnlig psykologisk virkning på de nationale myndigheder i en forsømmelig medlemsstat«.

12. Artikel 171 blev væsentligt ændret ved traktaten om Den Europæiske Union, men bestemmelsens funktion og indhold er i det store og hele uændret. EF-traktatens artikel 169, 170 og 171 (nu artikel 226 EF, 227 EF og 228 EF) udgør et system til sikring af, at medlemsstaterne overholder deres forpligtelser efter traktaten. Den centrale bestemmelse er artikel 169. Efter denne bestemmelse skal Kommissionen under udøvelsen af sin kontrolfunktion i henhold til EF-traktatens artikel 155 (nu artikel 211 EF) sikre, at medlemsstaterne overholder disse forpligtelser.

13. Før disse regler blev ændret, blev en medlemsstats undladelse af at træffe de nødvendige foranstaltninger for at opfylde en dom afsagt af Domstolen tillagt samme karakter som enhver anden overtrædelse.

En sådan undladelse var et traktatbrud, nærmere bestemt en overtrædelse af artikel 171, stk. 1, som alene Kommissionen eller en medlemsstat kunne indbringe for Domstolen i medfør af henholdsvis artikel 169 og artikel 170. Det var — og er stadig — i begge tilfælde en forudsætning, at Kommissionen afgiver en begrundet udtalelse.

14. Der er to aspekter i den ændring, som blev gennemført ved traktaten om Den Europæiske Union. Der blev ved artikel 171 indført en selvstændig jurisdiktion for traktatbrudssager, som tidligere kun kunne indbringes for Domstolen i medfør af artikel 169. Dette nye retshåndhævelsesmiddel blev suppleret med Domstolens nye beføjelse til at idømme bøder. Kommissionen kan i medfør af artikel 171, stk. 2, første afsnit, indlede en ny overtrædelsesprocedure på én materiel betingelse, nemlig at den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har opfyldt den første dom, og på to processuelle betingelser, nemlig at medlemsstaten gives lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, og at Kommissionen afgiver »en begrundet udtalelse, hvori den præciserer, på hvilke punkter den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens dom«.

15. Kommissionen fastsætter — som i den almindelige traktatbrudsprocedure — en frist for dommens opfyldelse i sin begrundede udtalelse, og Kommissionen kan, men er ikke forpligtet til at indbringe sagen for Domstolen. Gør den imidlertid det, skal den desuden angive »størrelsen af det faste

beløb eller den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstat skal⁸ betale, og som [Kommissionen] under omstændighederne finder passende« (artikel 171, stk. 2, andet afsnit). Artikel 171, stk. 2, tredje afsnit, bestemmer følgende:

»Hvis Domstolen fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde.«

16. Den nye procedure efter artikel 171 modsvarer således i hovedtrækkene artikel 169. Søgsmålskompetencen er forbeholdt Kommissionen alene. Det yderligere krav om, at Kommissionen skal præcisere, »på hvilke punkter den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens dom«, inden Domstolen kan benytte sig af sine beføjelser i henhold til artikel 171, stk. 2, kan navnlig være vigtigt i forbindelse med artikel 171-procedurer, hvor en medlemsstat har forsøgt helt eller delvist at efterkomme dommen, men hvor dette ikke er sket til Kommissionens fulde tilfredshed.

17. Kommissionen har med henblik på gennemførelsen af disse bestemmelser vedtaget meddelelse 96/C 242/07 og meddelelse 97/C 63/02, som blev offentliggjort

henholdsvis den 21. august 1996 og den 28. februar 1997⁹. I førstnævnte meddelelse udtaler Kommissionen, at »[d]a det grundlæggende formål med overtrædelsesproceduren er så hurtigt som muligt at få den pågældende medlemsstat til at efterkomme domstolsafgørelsen, er Kommissionen af den mening, at tvangsbøder er den mest velegnede af disse to sanktioner«¹⁰. Med henblik på fastsættelsen af bødens størrelse opstiller Kommissionen tre kriterier, nemlig karakteren af den overtrædelse, som ligger til grund for den første dom, varigheden af den manglende opfyldelse af denne dom og nødvendigheden af at sikre, at bøden har en præventiv effekt med henblik på at undgå gentagelser. Overtrædelsens karakter bestemmes nærmere ved at se på betydningen af de fællesskabsregler, der overtrædes (f.eks. nævnes det, at »krænkelser af de grundlæggende rettigheder og de fire grundlæggende frihedsrettigheder, der er omtalt i traktaten, skal betragtes som værende af graverende karakter«), og på dens konsekvenser for generelle og individuelle interesser (f.eks. en nedgang i egne indtægter, skadevirkninger af forurening og eventuelle virkninger på Fællesskabets funktion). Overtrædelsens varighed regnes fra datoen for den oprindelige dom, og der tages herved hensyn til eventuelle handlinger eller undladelser fra medlemsstatens side, der har bidraget til at forhale proceduren, som f.eks. undladelse af at besvare henvendelser fra Kommissionen.

18. I meddelelse 97/C 63/02 fastlægges de matematiske variabler, der skal anvendes ved beregningen af tvangsbødens størrelse,

8 — Kommissionen mener ikke, at den altid skal anmode om, at der idømmes en sanktion, men undlader den at gøre det, skal dette begrundes (meddelelse 96/C 242/07, jf. nedenfor i fodnote 9, punkt 3).

9 — I henholdsvis EFT 1996 C 242, s. 6, og EFT 1997 C 63, s. 2.
10 — Meddelelse 96/C 242/07, jf. ovenfor i fodnote 9, punkt 4 (fremhævet i originalen).

nemlig den ensartede grundsats (500 EUR), koefficienten, der afspejler overtrædelsens karakter (fra 1 til 20), og koefficienten for dens varighed (fra 1 til 3), samt en faktor n for den pågældende medlemsstats betalingssevne, der samtidig skal sikre, at bøden har en præventiv virkning. N -faktoren svarer til »et geometrisk gennemsnit, der dels baseres på medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP), dels på det antal stemmer, den råder over i Rådet«¹¹, og spænder fra 26,4 (Tyskland) til 1,0 (Luxembourg). For Grækenland er denne faktor fastsat til 4,1.

19. På grundlag af disse bestemmelser kan der drages en række konklusioner. For det første udgøres den omhandlede overtrædelse i forbindelse med en procedure efter artikel 171, stk. 2, ikke længere blot af det oprindelige traktatbrud, som Domstolen har fastslået under proceduren efter artikel 169 eller 170 (herefter »den oprindelige overtrædelse«), men behandles som en sammensat overtrædelse, der lader den oprindelige overtrædelse være omfattet af tilsidesættelsen af den konkrete forpligtelse efter artikel 171, stk. 1, til at efterkomme Domstolens dom. For det andet er formålet med at pålægge økonomiske sanktioner efter Kommissionens opfattelse enten at formå medlemsstaten til at efterleve den første dom så hurtigt som muligt og således også bringe den oprindelige overtrædelse til ophør eller at mindske risikoen for en gentagelse af en sådan overtrædelse. For det tredje har Kommissionen, selv om den er forpligtet til at indlede proceduren efter artikel 171, stk. 2, et vidt skøn med hensyn til to afgørende forhold, nemlig beslutnin-

gen om at indbringe sagen for Domstolen og fastsættelsen af »størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, ... som den under omstændighederne finder passende«.

20. Efter min opfattelse har artikel 171 selv i sin ændrede form samme karakter og funktion som artikel 169 og skal fortolkes på samme måde. Dette har, som jeg vil redegøre for i det følgende, betydning for, hvilken retlig værdi der skal tillægges et eventuelt forslag til fast beløb eller tvangsbøde, som Kommissionen som foreskrevet i artikel 171, stk. 2, andet afsnit, fremsætter i stævningen. Dette spørgsmål behandles nedenfor.

d) Rækkevidden af Domstolens skønsmåling med hensyn til pålæggelsen af en økonomisk sanktion

21. Kommissionens repræsentant anførte under retsmødet i denne sag, at Domstolen kun har en begrænset kompetence til at prøve Kommissionens vurdering med hensyn til spørgsmålet, om der skal pålægges en økonomisk sanktion, og med hensyn til karakteren og størrelsen af en sådan. Til støtte herfor henviste Kommissionen til dommen i sagen National Farmers' Union m.fl.¹² og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's forslag til afgørelse af 28. september 1999 i sag C-387/97¹³.

11 — Meddelelse 97/C 63/02, jf. ovenfor i fodnote 9, punkt 4.

12 — Dom af 5.5.1998, sag C-157/96, Sml. I, s. 2211.

13 — Jf. ovenfor i fodnote 6.

22. Spørgsmålet om, hvilken retlig valør der skal tillægges det faste beløb eller den tvangsbøde, Kommissionen foreslår, må efter min mening afgøres ved at se på den pågældende sanktions plads i den generelle ordning, som udgøres af artikel 169-171, og som er forsøgt beskrevet ovenfor (punkt 10-16).

23. Det er fast praksis, at det i en traktatbrudssag mod en medlemsstat efter artikel 169 påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Den skal godtgøre alle aspekter vedrørende påstanden, og den sagsøgte medlemsstat har ikke formodningen imod sig¹⁴.

24. I forbindelse med en påstand om manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 171, stk. 1, påhviler denne bevisbyrde Kommissionen på samme måde, som det er tilfældet i enhver anden traktatbrudssag. Det forhold, at der ved ændringen af artikel 171, stk. 2, blev indført et nyt retshåndhævelsesmiddel, ændrer ikke ved dette princip. Det styrker det snarere derved, at Kommissionen forpligtes til i sin begrundede udtalelse at præcisere, på hvilke punkter dommen ikke er blevet opfyldt. Der er ingen oplagt grund til at fravige dette princip med hensyn til det faste beløb eller den tvangsbøde, som Kommissionen angiver, og »som den under omstændighederne finder passende«.

25. Jeg mener derfor ikke, at Domstolen er bundet af Kommissionen opfattelse, når den skal afgøre, om der skal pålægges en økonomisk sanktion, vælge typen af denne eller fastsætte dens størrelse. Der er intet i affattelsen af artikel 171, stk. 2, som kan begrunde den restriktive fortolkning, Kommissionen foreslår. Selv om artikel 171, stk. 2, andet afsnit, forpligter Kommissionen til at angive »størrelsen af det ... beløb ..., som den ... finder passende«, henvises der ikke til det således angivne beløb i bestemmelsens tredje afsnit. Domstolen *kan*, hvis den fastslår traktatbruddet, »pålægge den [pågældende medlemsstat] betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde«. Denne formulering begrænser ikke Domstolens skønsmagt, og den forpligter navnlig ikke Domstolen til at holde sig til den beløbsstørrelse, Kommissionen har foreslået. I modsætning til f.eks. afsnit IV i protokollen vedrørende statuten for Det Europæiske Fællesskabs Domstol, hvori der opstilles en række materielle begrænsninger for Domstolens kompetence i forbindelse med appel af afgørelser truffet af Retten i Første Instans, indeholder artikel 171, stk. 2, ikke sådanne materielle begrænsninger for Domstolens kompetence.

26. Jeg mener heller ikke, at Kommissionens fortolkning stemmer overens med den generelle opbygning af eller formålet med bestemmelsen. Da det snarere er den manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen end den bagvedliggende tilsidesættelse af traktatens bestemmelser — som lå til grund for den første traktatbrudssag — der medfører en forpligtelse til at betale en økonomisk sanktion, bør det være Domstolen og vel ikke Kommissionen, som råder over et vidt skøn ved afgørelsen af, om der skal pålægges en økonomisk sanktion. Når Kommissionen

¹⁴ — Jf. f.eks. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6.

skal foreslå en beløbsstørrelse, skyldes det navnlig, at Domstolen er nødt til at tage hensyn til den pågældende medlemsstats betalingsevne — et forhold, som ingen af parterne har anfægtet, og som jeg i princippet anerkender. Fastsættelsen af en medlemsstats betalingsevne kræver en vurdering af oplysninger, Kommissionen må formodes at have adgang til.

udgør Kommissionens forslag imidlertid et led i sagsbehandlingen — og endda et vigtigt proceduremæssigt krav — i den procedure, der er indført ved artikel 171. Der er imidlertid ikke tale om et forhold, som i videre omfang omfattes af reglerne om retslig prøvelse af bindende retsakter end f.eks. Kommissionens begrundede udtalelse i traktatbrudsprocedurer.

27. Jeg mener ikke, at Kommissionens henvisning til dommen i sagen National Farmers' Union er relevant. Domstolen anerkendte ganske vist i denne dom, at på områder, hvor Kommissionen har et vidt skøn, er Domstolens prøvelse af Kommissionens afgørelse begrænset¹⁵. Kommissionen har imidlertid ikke beslutningskompetence med hensyn til økonomiske sanktioner i henhold til artikel 171. Dens rolle indgår i den processuelle struktur, som er indført ved artikel 171. Den fremsætter et forslag, Domstolen kan overveje. Desuden var der i National Farmers' Union-sagen tale om en kommissionsbeslutning vedtaget som en beskyttelsesforanstaltning i henhold til bredt formulerede lovbestemmelser og ikke om en sanktion mod en medlemsstat som i det foreliggende tilfælde.

29. Jeg mener ikke, at den fortolkning, jeg har foreslået, vil begrænse Kommissionens funktion til rollen som en *amicus curiae*. Kommissionen bevarer sin uindskrænkede skønsbeføjelse med hensyn til, om den vil indlede artikel 171-proceduren, og den fastslår ved sin begrundede udtalelse de materielle omstændigheder vedrørende den manglende opfyldelse, som Domstolen skal undersøge. Kommissionen udøver således i realiteten beføjelsen til at undersøge eventuelle tilsidesættelser af forpligtelsen til at efterkomme Domstolens domme og indbringe sager herom for Domstolen. Jeg kan dog ikke pege på noget i de relevante bestemmelser, som skulle kunne begrunde, at Kommissionen — med hensyn til fastsættelsen af den økonomiske sanktion — fra at være part i proceduren blev ophøjet til noget nær en førsteinstansret.

28. Jeg er klar over, at min kollega, generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer, anser Domstolens rolle for i realiteten at svare til den rolle, den har i forbindelse med prøvelse af en afgørelse truffet af en fællesskabsmyndighed på grundlag af en kompleks bedømmelse¹⁶. Efter min opfattelse

30. Jeg er heller ikke enig i, at beslutningen om at pålægge en sanktion og fastsættelsen af dens størrelse nødvendigvis er — eller bør være — farvet af politiske overvejelser, eller at bemyndigelsen af Domstolen til at træffe den endelige beslutning herom ville indebære, at vurderingen af de politiske hensyn, der skal tages, blev overført til Fællesskabets dømmende magt. Også med hensyn til dette spørgsmål fortjener gene-

15 — Sag C-157/96, jf. fodnote 12 ovenfor.

16 — Jf. forslag til afgørelse anført i fodnote 6 ovenfor, punkt 86-98.

raladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's divergerende opfattelse nøje overvejelse. Jeg mener imidlertid, at det vil være rimeligt, at sådanne politiske hensyn tages af en politisk institution, som handler »i Fællesskabets almene interesse«, på et tidligere stadium i proceduren. Når først Kommissionen ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse har afgjort, om der skal anlægges sag, underkastes spørgsmålet om medlemsstatens påståede manglende opfyldelse af en tidligere dom afsagt af Domstolen en i alt væsentligt retslig procedure, hvori politiske overvejelser ikke indgår. I forbindelse med en sådan sag udøver Domstolen en integrerende del af den dømmende funktion, når den træffer afgørelse om at pålægge en sanktion i anledning af en tilsidesættelse af en retlig forpligtelse. Når Kommissionen kun skal give udtryk for sit standpunkt med hensyn til sanktionen, hvis den indbringer sagen for Domstolen, og når den i givet fald ikke kan vælge ikke at foreslå en økonomisk sanktion, skyldes det for mig at se, at man tydeligvis har ønsket, at dette særlige spørgsmål ikke skulle optræde på den politiske arena. I den foreliggende sag gjorde Kommissionen derfor ret i blot at nævne muligheden for at idømme en økonomisk sanktion uden at angive størrelsen heraf i den begrundede udtalelse.

ættelser af denne traktats bestemmelser, enten ved at udsætte forfaldne betalinger til den pågældende medlemsstat eller ved at træffe eller give bemyndigelse til at træffe andre sanktioner, der afviger fra reglerne i EKSF-traktatens artikel 4 (nu artikel 4 KS). Denne bestemmelse kan kun bringes i anvendelse efter godkendelse af Rådet, der træffer afgørelse herom med to tredjedels flertal. Bestemmelsen har aldrig været anvendt. Selv om Kommissionen utvivlsomt handler uafhængigt af medlemsstaterne i denne og andre henseender, ville en anerkendelse af, at dens udøvelse af beføjelsen til at foreslå en sanktion kun skulle være undergivet en begrænset retslig prøvelse, efter min opfattelse være forbundet med en risiko, som er omvendt i forhold til den, min lærde kollega henviste til, nemlig risikoen for, at der overføres dømmende magt til den udøvende magt. Desuden går Kommissionen i den foreliggende sag noget længere, end den gjorde i meddelelsen vedrørende gennemførelsen af artikel 171, hvori den kun gør krav på at have beføjelse til at foretage en »angivelse af, hvilken beløbsstørrelse den finder passende for det faste beløb eller tvangsbøderne«¹⁷. Det ville også næsten svare til at anerkende, at Kommissionen selv fastsætter størrelsen af det faste beløb eller tvangsbøden — en løsning, som forfatterne til traktaten om Den Europæiske Union afviste.

31. Jeg tror, at traktatens forfattere med vedtagelsen af en ny mekanisme, som skal udøve et sådant pres på medlemsstaterne, at de overholder deres forpligtelser i henhold til traktaten, har ønsket at fjerne sig fra eksisterende former for sanktioner, hvor politiske overvejelser spiller en stor rolle. De har navnlig ikke fulgt det eksempel, som allerede blev skabt for næsten et halvt århundrede siden med EKSF-traktatens artikel 88, som giver Kommissionen beføjelse til selv at skride ind over for tilsides-

32. Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har flere steder i sit forslag til afgørelse med rette understreget betydningen af den pågældende medlemsstats ret til at forsvare sig¹⁸. Jeg mener imidlertid, at proceduren

17 — Meddelelse 96/C 242/07, jf. fodnote 9 punkt 1.

18 — Jf. den i fodnote 6 nævnte sag, punkt 31, 42 og 91.

efter artikel 171, stk. 2, allerede indeholder de nødvendige garantier. Inden Kommissionen afgiver sin begrundede udtalelse, skal medlemsstaten have lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til det materielle spørgsmål vedrørende den manglende opfyldelse, og den kan også senere under selve retssagen anfægte Kommissionens stillingtagen med hensyn til både dette hovedspørgsmål og spørgsmålet, om den foreslåede tvangsbøde er passende. En medlemsstat ville blive frataget en vigtig del af sine rettigheder som sagsøgt i en traktatbrudssag, hvis den ikke havde samme frihed til at påpege de økonomiske konsekvenser af en eventuel domfældelse, som den har i forbindelse med konstateringen af den manglende opfyldelse. Domstolen skal ved afgørelsen af, om der skal pålægges en sanktion, og i givet fald ved fastsættelsen af dens størrelse, kunne støtte sig til Kommissionens synspunkter og de argumenter imod disse, som den sagsøgte medlemsstat eventuelt har fremsat. Hvis Kommissionen fik ret til at bestemme typen og størrelsen af den økonomiske sanktion, stort set uden mulighed for domstolsprøvelse, ville den pågældende medlemsstats ret til at forsvare sig efter min mening ikke i tilstrækkelig grad være sikret.

33. Dette indebærer ikke, at Domstolen ved afgørelsen om typen og størrelsen af en økonomisk sanktion ikke skal tage Kommissionens og den sagsøgte medlemsstats argumenter i betragtning. Det er Kommissionen, som skal overvåge, at medlemsstaterne efterkommer Domstolens domme i traktatbrudssager, og som skal bevise, at der foreligger manglende opfyldelse, og dokumentere omfanget af denne. Kommissionen kan som antyd af generaladvokat

Ruiz-Jarabo Colomer¹⁹ også vejlede Domstolen med henblik på at sikre, at denne overholder ligebehandlingsprincippet i forbindelse med idømmelse af økonomiske sanktioner.

e) Konstateringen af en tilsidesættelse af artikel 171, stk. 1, og det tidsrum, for hvilket der kan idømmes en bøde

34. To andre præliminære spørgsmål skal undersøges her, nemlig dels fastsættelsen af tidspunktet, hvor tilsidesættelsen af artikel 171, stk. 1, konstateres, og perioden, for hvilken tvangsbøden skal betales. Forpligtelsen til at opfylde en dom, hvorved det fastslås, at der foreligger traktatbrud, har virkning fra datoen for dommens afsigelse²⁰, og varigheden af tilsidesættelsen af artikel 171, stk. 2, regnes fra denne dato. Denne bestemmelse giver imidlertid medlemsstaterne et antal løbedage indtil udløbet af den frist for opfyldelse, som er fastsat i den begrundede udtalelse, før Kommissionen kan konstatere, at medlemsstaten faktisk har tilsidesat sin forpligtelse til at opfylde dommen. Denne dato er også starten på det tidsrum, for hvilket der kan pålægges en økonomisk sanktion. Selv om tilsidesættelsen af artikel 171, stk. 1, fore-

¹⁹ — Jf. den i fodnote 6 nævnte sag, punkt 97.

²⁰ — Dom af 13.7.1988, sag 169/87, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 4093, præmis 14.

ligger fra datoen for den første doms afsigelse, mener jeg, at artikel 171, stk. 2, skal fortolkes således, at den økonomiske sanktion kun kan idømmes for så vidt angår tiden efter Kommissionens konstatering af tilsidesættelsen. Domstolen kan naturligvis ved fastsættelsen af størrelsen af en eventuel økonomisk sanktion tage hensyn til enhver udvikling, som er indtruffet efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, og som den har fået kendskab til i tide.

35. Det kunne måske nok anføres, at tvangsbøden kun må dække perioden fra udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist for opfyldelse til datoen for domsafsigelsen i proceduren efter artikel 171, stk. 2, eftersom Domstolen ikke kan fastslå, at en tilsidesættelse vil vare ved i fremtiden. Jeg deler ikke denne opfattelse. For det første vil en sådan økonomisk sanktion — som i realiteten (men ikke nødvendigvis juridisk set) vil være et fast beløb, idet dens præcise størrelse vil kunne beregnes på datoen for afsigelsen af den anden dom — ikke tilskynde en medlemsstat til at opfylde den første traktatbrudsdom, idet en økonomisk sanktion kun vil kunne pålægges vedrørende tiden før Domstolens anden dom. Ved at give Domstolen beføjelse til at idømme en tvangsbøde i stedet for et fast beløb berettiger artikel 171, stk. 2, Domstolen til at idømme en økonomisk sanktion, som har virkning i fremtiden, medmindre medlemsstaten i rette tid beviser over for Domstolen, at den har opfyldt den første dom.

36. I den foreliggende sag har Kommissionen foreslået Domstolen at idømme medlemsstaten en tvangsbøde, som kun vedrø-

rer fremtiden, nemlig perioden fra datoen for forkyndelsen af dommen i denne sag til tilsidesættelsens ophør. Kommissionen kommer ikke ind på, hvordan datoen for tilsidesættelsens ophør skal fastsættes, eller hvem der skal gøre det. Når dette ikke udtrykkeligt angives i artikel 171, mener jeg, at det må være Kommissionen, der — som en naturlig følge af dens beføjelse til i første omgang at påtale den manglende opfyldelse af den første dom — skal afgøre, hvornår denne manglende opfyldelse er bragt til ophør. I sagen Kommissionen mod Frankrig fastslog Domstolen på grundlag af EØF-traktatens artikel 155 (nu artikel 211 EF), at »det påhviler ... Kommissionen at drage omsorg for, at medlemsstaterne opfylder de af Domstolen afsagte domme«²¹, og det er min opfattelse, at samme bestemmelse giver Kommissionen beføjelse til at afgøre, hvornår en dom er blevet opfyldt.

37. Da en beslutning om ikke at anerkende, at en medlemsstat har opfyldt en dom, vil have retsvirkninger for den pågældende medlemsstat, må en sådan beslutning som udgangspunkt kunne indbringes for Domstolen til prøvelse under et almindeligt annulationssøgsmål. Selv om det anerkendes, at Kommissionen har en sådan beføjelse, som ikke udtrykkeligt er hjemlet i traktaten, skal det ikke forstås således, at den på en eller anden måde kan ændre Domstolens afgørelse. Eftersom Domstolen kun idømmer en tvangsbøde, hvis en bestemt faktisk og retlig situation består, vil en kommissionsbeslutning, hvorved det anerkendes, at den manglende opfyldelse er bragt til ophør, blot udgøre en faktisk konstatering af, at situationen er ændret.

21 — Kendelse af 28.3.1980, forenede sager 24/80 R og 97/80 R, Sml. s. 1319, præmis 11.

En sådan beslutning ville kunne træffes på grundlag af de samme kriterier som dem, der gælder ved Kommissionens afgørelse af, om den vil afgive en begrundet udtalelse i henhold til artikel 171, stk. 2, første afsnit. Da formålet med at pålægge en tvangsbøde er at sikre fuldstændig opfyldelse af den første dom, mener jeg ikke, at Kommissionen f.eks. kan nedsætte den af Domstolen idømte tvangsbøde for at tage hensyn til en eventuel delvis opfyldelse, som hævdet af medlemsstaten.

f) Kriterierne for valget af økonomisk sanktion og fastsættelsen af dens størrelse

38. I artikel 171 nævnes to typer økonomiske sanktioner, nemlig et fast beløb eller tvangsbøde, men der opstilles ingen kriterier for, hvordan der vælges mellem disse. Der er tale om en sontring, som ofte ses i fællesskabsretten, ikke mindst inden for konkurrenceretten. For eksempel giver artikel 15 og 16 i forordning nr. 17 Kommissionen beføjelse til at pålægge virksomheder bøder eller tvangsbøder, hvis de overtræder bestemmelserne i EF-traktatens artikel 85 eller 86 (nu artikel 81 EF og 82 EF) eller de proceduremæssige bestemmelser på området²². Selv om disse bestemmelser anvendes på helt andre omstændigheder end dem, der foreligger i forbindelse med procedurer efter artikel 171, stk. 2, må det være rimeligt at antage, at forfatterne til traktaten om Den Europæiske Union har hentet sontringen fra dette retsområde. Uanset om det er tilfældet, er idømmelse

af en tvangsbøde det mest hensigtsmæssige valg for Domstolen i forbindelse med en medlemsstats fortsatte manglende opfyldelse af en dom, hvorved det fastslås, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten. Jeg er enig med Kommissionen, når den i meddelelse 96/C 242/07 giver udtryk for det synspunkt, at en tvangsbøde kan være med til at få den pågældende medlemsstat til at efterkomme dommen så hurtigt som muligt²³. Idømmelse af et fast beløb kan på den anden side være mere hensigtsmæssigt, hvis medlemsstaten opfylder den oprindelige traktatbrudsdom, efter at artikel 171-proceduren er indledt ved Domstolen, men inden der er afsagt dom, og hvis Domstolen finder, at betaling af et sådant fast beløb vil tjene et nyttigt formål, f.eks. at kompensere for tab af egne indtægter for Fællesskabet som følge af medlemsstatens retsstridige handling eller udeladelse, eller have en præventiv virkning på andre tilfælde af manglende opfyldelse.

39. Kommissionen tager ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse udgangspunkt i den oprindelige overtrædelses karakter og varighed samt sanktionens præventive virkning. Både det, at der er taget initiativ til at foreslå offentligt tilgængelige generelle kriterier for fastsættelsen af tvangsbødens størrelse, og selve de generelle kriterier, sådan som disse er opstillet i Kommissionens meddelelse 97/C 63/02²⁴, ser efter min opfattelse — når der ikke er fremsat nogen overbevisende kritik heraf i denne sag — umiddelbart ud til at være i orden. Det er jeg dog ikke overbevist om for så vidt angår det særlige kriterium, som Kommissionen anvender til at vurdere en

22 — Rådets forordning af 6.2.1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).

23 — Jf. fodnote 9 ovenfor, punkt 4.

24 — Jf. fodnote 9 ovenfor.

medlemsstats betalingsevne. N-faktoren beregnes ved at tage kvadratroden af produktet af den misligholdende medlemsstats BNP divideret med det mindste bruttonationalprodukt blandt medlemsstaterne og det antal stemmer, den pågældende medlemsstat råder over i Rådet, når dette træffer afgørelse med kvalificeret flertal, divideret med det laveste antal stemmer blandt medlemsstaterne²⁵. Det svarer i praksis til, at et tal, som repræsenterer den misligholdende medlemsstats relative BNP, ganges med et tal for dens relative stemmевægt i Rådet, for at nå frem til n-faktoren for denne medlemsstat, som er et geometrisk gennemsnit af de to faktorer.

40. Mens en medlemsstats relative BNP ubestrideligt er en relevant størrelse ved vurderingen af dens betalingsevne, har Kommissionen ikke formået at demonstrere, hvorfor den misligholdende medlemsstats relative stemmевægt i Rådet skulle være relevant. Sidstnævnte tal er resultatet af en politisk aftale, som i praksis genforhandles, hver gang nye medlemsstater optages i Fællesskabet og nu Unionen²⁶. Uanset hvilke forhold der tages hensyn til ved fastsættelsen af en medlemsstats stemmевægt i Rådet, tyder intet i hverken traktaten eller navnlig de tal, der fremgår af EF-traktatens artikel 148, stk. 2 (nu artikel 205, stk. 2, EF), på, at denne fastsættelse skulle have nogen sammenhæng

med den pågældende medlemsstats evne til at betale de tvangsbøder, den pålægges²⁷. Dette illustreres af det forhold, at alle medlemsstaterne undtagen to (Spanien og Luxembourg) med henblik herpå er inddelt i grupper uden hensyntagen til de måske betydelige forskelle inden for hver enkelt gruppe med hensyn til landenes evne til at betale økonomiske sanktioner. Hvis den relative stemmевægt ikke er relevant for en medlemsstats betalingsevne, følger det, at n-faktoren ikke er et hensigtsmæssigt udgangspunkt for at fastsætte en tvangsbødes størrelse.

41. Da Kommissionens repræsentant under retsmødet blev forelagt dette spørgsmål, svarede han, at en medlemsstats relative stemmевægt er et objektivi kriterium, som afspejler de enkelte medlemsstats betydning i beslutningsprocessen. Med denne argumentation ses der i lovlig høj grad bort fra den omstændighed, at ikke alle forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne, er vedtaget af Rådet med kvalificeret flertal. Hvis den føres ud i sin logiske konsekvens, skulle faktoren for den relative stemmевægt være 1 for alle medlemsstater, når den oprindelige overtrædelse vedrører traktatbestemmelser eller bestemmelser vedtaget enstemmigt af Rådet, og 0, når den forpligtelse, som er tilsidesat, følger af lovgivning vedtaget af Kommissionen, og den skulle halveres for hver medlemsstat, når den lovgivning, hvorefter forpligtelsen følger, er vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure.

25 — Jf. fodnote 12 i meddelelse 97/C 63/02, anført ovenfor i fodnote 9.

26 — Jf. Protokollen om institutionerne i perspektivet af en udvidelse af Den Europæiske Union knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, som blev vedtaget i forbindelse med Amsterdam-traktaten (EFT 1997 C 340, s. 111).

27 — Min kollega generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer giver udtryk for betænkelighed i samme anledning, jf. forslaget i den i fodnote 6 nævnte sag, punkt 112 med fodnote 40.

42. Hvis der ikke tages hensyn til den relative stemmevægt, vil det relative BNP blive den eneste referenceramme ved beregningen af en medlemsstats betalingsevne. Det betyder ikke, at der ikke kan tages andre hensyn. Kommissionen har mulighed for med henblik på fremtidige sager at tage sin beregningsmetode op til overvejelse. I denne forbindelse kan det være nyttigt at henvise til bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud²⁸. Denne forordning indeholder bl.a. bestemmelser til gennemførelse af EF-traktatens artikel 104 C, stk. 11 (nu artikel 104, stk. 11, EF), som bemyndiger Rådet til — under ganske særlige omstændigheder — at pålægge en medlemsstat en bod, hvis den har undladt at efterkomme en beslutning truffet af Rådet vedrørende foranstaltninger til nedbringelse af denne medlemsstats uforholdsmæssigt store offentlige underskud. I henhold til forordningens artikel 12 skal den misligholdende medlemsstat deponere et beløb bestående af »en fast komponent svarende til 0,2% af BNP og en variabel komponent svarende til en tiendedel af forskellen mellem underskuddet som en procentdel af BNP i det forudgående år og referenceværdien på 3% af BNP«, idet deponeringen dog ikke kan overstige en øvre grænse på 0,5% af BNP. Deponeringen kan konverteres til en bod, hvis underskuddet ikke er blevet korrigeret efter to år.

43. Uanset om Domstolen deler min skepsis for så vidt angår *n*-faktoren, er jeg helt enig med Kommissionen i, at der ved fastsættelse af størrelsen af en økonomisk sanktion, som pålægges en medlemsstat,

skal tages hensyn til både den oprindelige overtrædelses karakter (og i den forbindelse er varigheden efter min mening kun ét aspekt) og kravet om, at sanktionen skal have en tilstrækkelig præventiv virkning. At der skal tages hensyn til overtrædelsens karakter, afspejler det i fællesskabsretsordenen så grundlæggende ligebehandlingsprincip, hvorefter ensartede situationer skal behandles ens og forskellige situationer behandles forskelligt²⁹. Det vil derfor være forkert at straffe to overtrædelser lige hårdt, hvis den ene f.eks. består i, at en måske tvetydig fællesskabsretlig bestemmelse i god tro er blevet anvendt forkert, og den anden består i, at en almindelig kendt bestemmelse forsætligt og åbenbart er tilsidesat³⁰. Samme princip taler for, at Domstolen normalt³¹ skal tage hensyn til medlemsstatens evne til at betale en økonomisk sanktion, når størrelsen af den fastsættes. Kravet om, at sanktionen skal have en tilstrækkelig præventiv virkning, er en naturlig følge af, at Domstolen overhovedet har fået beføjelse til at idømme økonomiske sanktioner, og nødvendigheden af, at artikel 171, stk. 2, får virkning som tilsigtet. I sagen *Von Colson og Kamann* stod Domstolen over for en tilsvarende manglende præcision i angivelsen af de sanktioner, der var nødvendige for at sikre den effektive virkning af Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår³². Domstolen udtalte, at medlemsstaterne skal sikre sådanne sanktioners »effek-

29 — Jf. f.eks. formuleringen i dommen af 13.12.1984, sag 106/83, *Sermide*, Sml. s. 4209, præmis 28.

30 — Jf. meddelelse 97/C 63/02, anført ovenfor i fodnote 9, punkt 3.1.1.

31 — Hvis en økonomisk sanktion pålægges for at kompensere for tab af egne indtægter for Fællesskabet, skal sanktionens størrelse afspejle tabets størrelse.

32 — EFT L 39, s. 40.

tivitet og afskrækkende virkning«³³. Efter min mening kan samme krav anvendes på sanktioner, som Domstolen pålægger i henhold til artikel 171, stk. 2. Jeg mener også, at den økonomiske sanktions størrelse bør være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, sådan som dette kommer til udtryk i tredje stykke i EF-traktatens artikel 3 B (nu tredje stykke i artikel 5 EF), hvorefter »Fællesskabet [kun handler] i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål«.

g) *Den foreliggende sag*

44. De tvivlsspørgsmål, jeg har redegjort for i foregående afsnit, vedrørende Kommissionens kriterier for fastsættelsen af den tvangsbøde, som den foreslår Den Helleniske Republik idømt, har ingen betydning for spørgsmålet, om Domstolen bør pålægge en sådan tvangsbøde i den foreliggende sag. For det første mener jeg som anført ovenfor, at Domstolen ikke er bundet af Kommissionens forslag, og en retsvildfarelse eller et fejlskøn fra Kommissionens side har således ingen betydning for Domstolens afgørelse. For det andet har

Den Helleniske Republik — som ganske vist har anfægtet Kommissionens vurdering af karakteren og varigheden af den manglende overholdelse — ikke søgt at gøre gældende, at der med den foreslåede økonomiske sanktion ikke tages hensyn til landets betalingsevne.

45. Jeg har gjort mig til talsmand for, at Kommissionens forslag vedrørende økonomiske sanktioner betragtes som et forslag fra en part i en retssag, som er undergivet de almindelige bevisbyrderegler, og som den sagsøgte medlemsstat også har ret til at anfægte, og som i sidste instans underkastes Domstolens prøvelse. I de fleste tilfælde vil dette indebære, at hvis den ene part, nemlig Kommissionen, fremfører et overbevisende og troværdigt argument, der ikke anfægtes af den anden part, nemlig medlemsstaten, så vil Domstolen tiltræde dette. I denne sag er der imidlertid tre forhold, som får mig til at foreslå en anden løsning med hensyn til medlemsstaternes stemmевægt. For det første er denne sag kun den anden, der skal behandles af Domstolen inden for rammerne af denne nye procedure. Domstolen har ikke i skrivende stund afsagt dom i den første af disse sager. Det er vigtigt, at der udstikkes klare retningslinjer for fremtidige sager, for så vidt som dette er muligt i den foreliggende sag. For det andet rejser inddragelsen af den relative stemmевægt som faktor et vigtigt principsspørgsmål, som man efter min opfattelse ikke bør lade ude af betragtning. For det tredje ser det umiddelbart ud til, at ingen medlemsstat kan have interesse i at anfægte inddragelsen af denne faktor. Dens anvendelse vil for alle medlemsstater undtagen Luxembourg, der fungerer som reference, bevirke,

33 — Dom af 10.4.1984, sag 14/83, Sml. s. 1891, præmis 28. Jf. også forslag til afgørelse fra generaladvokat Rozès, Sml. s. 1917-1919, punkt 3 og 4.

at foreslåede økonomiske sanktioner bliver mindre³⁴. For Luxembourgs vedkommende er den neutral. I denne henseende synes dens anvendelse at være problematisk i forhold til ligebehandlingen af medlemsstaterne.

46. Den Hellske Republik har ikke bestridt, at man ikke har opfyldt dommen i den oprindelige traktatbrudssag. Ud over det ovenfor behandlede formalitetsspørgsmål har Den Hellske Republik til sit forsvar ikke anført andet, end at visse faglige områder allerede er omfattet af den i direktivet omhandlede ordning, og at underskrivelsen af et forslag til præsidentdekret er nært forestående. Disse argumenter fremførte Den Hellske Republik allerede — forgæves — i den oprindelige sag. Den Hellske Republik anførte under retsmødet, at det har en meget avanceret ordning for anerkendelse af eksamensbeviser fra udenlandske uddannelsesinstitutioner. Den oplyste ved samme lejlighed Domstolen om, at den kompetente administrative myndighed i løbet af de 22 måneder til og med oktober 1999 afslog en tredjedel af de 12 000 anmodninger, som den modtog. Selv hvis disse forhold kunne dokumenteres, beviser de ikke, at Den Hellske Republik har opfyldt dommen i den oprindelige sag, og derudover har Den Hellske Republik udtrykkeligt anerkendt, at direktivet ikke er fuldstændig gennemført i den græske retsorden.

47. Jeg er enig med Kommissionen i, at en tvangsbøde vil være den mest hensigtsmæssige økonomiske sanktion i denne sag, at den oprindelige overtrædelse, som ligger til grund for dommen i den første traktatbrudssag, er alvorlig, og at den manglende opfyldelse har været tilstrækkelig længe til, at det skal afspejles i tvangsbødens størrelse. Det under mig dog noget, at Kommissionen anfører, at den har taget hensyn til alle de foranstaltninger, de græske myndigheder har truffet for at afhjælpe problemet, når ingen af parterne — for at citere en udtalelse fra Kommissionens repræsentant under retsmødet i sag C-387/97 — har fremlagt så meget som skyggen af et udkast til et forslag til en begyndende opfyldelse af den oprindelige dom. Hvis en medlemsstat undlader at træffe konkrete foranstaltninger for at opfylde en dom, som statuerer traktatbrud, må det anses for en skærpende omstændighed.

48. I mangel af både tilkendegivelser herom i traktaten og fast retspraksis på området vil jeg foreslå Domstolen at godtage Kommissionens tal for så vidt angår den ensartede grundsats og koefficienterne for overtrædelsens karakter og varighed. Af de ovenfor anførte grunde mener jeg imidlertid ikke, at en medlemsstats stemmевægt i Rådet er relevant for fastsættelsen af dens betalingsevne, og jeg vil derfor foreslå i stedet at anvende dets relative BNP, som er et mere enkelt tal. For Den Hellske Republiks vedkommende når vi efter en korrigering af den n-faktor, Kommissionen har foreslået, frem til en betalingsevne på 6,724 eller en tvangsbøde på 67 240 EUR

34 — For eksempel medfører anvendelsen af n-faktoren, at det tal, som er udtryk for Tysklands betalingsevne, mindskes fra omkring 140 til 26,4.

pr. dag. Jeg er klar over, at dette beløb er noget højere end det, Kommissionen har foreslået, men jeg mener ikke, at det er så meget højere, at det får betydning for Den Hellenke Republiks ret til at forsvare sig, eller at det ovenfor nævnte proportionalitetsprincip tilsidesættes. Domstolen har i spørgsmål vedrørende økonomiske sanktioner i henhold til artikel 171 efter min opfattelse fuld prøvelsesret som omhandlet i EF-traktatens artikel 172 (nu artikel 229 EF). Selv om det ikke i sig selv er afgørende, kan det tilføjes, at intet tyder på, at den tvangsbøde på 41 000 EUR pr. dag, som Kommissionen påstod Den Hellenke Republik idømt i stævningen fra maj 1998, virkede så afskrækkende på Den Hellenke Republik, at det i løbet af de 17 måneder op til retsmødet traf effektive

foranstaltninger for — i det mindste delvis — at opfylde den første traktatbrudsdom.

h) Sagens omkostninger

49. Eftersom Den Hellenke Republik ikke har fået medhold i sine indsigelser, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at den sagsøgte medlemsstat tilpligtes at betale sagens omkostninger, foreslår jeg Domstolen at pålægge Den Hellenke Republik at betale sagens omkostninger.

III — Forslag til afgørelse

50. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen

- at fastslå, at Den Hellenke Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 171, stk. 1 (nu artikel 228, stk. 1, EF), da den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 23. marts 1995 (sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland)

- at dømme Den Helleniske Republik til at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 67 240 EUR pr. dag, indtil de nødvendige foranstaltninger er truffet, og

- at pålægge Den Helleniske Republik at betale sagens omkostninger.