

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremsat den 18. november 2004¹

I — Indledning

1. I mit første forslag til afgørelse, som jeg fremsatte den 29. april 2004, fastslog jeg med hensyn til sagens realitet, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke havde truffet de til opfyldelse af Domstolens dom af 11. juni 1991 i sag C-64/88, Kommissionen mod Frankrig², nødvendige foranstaltninger enten inden udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens supplerende begrundede udtalelse af 6. juni 2000, eller på tidspunktet for min stillingtagen. I betragtning af grovheden af tilsidesættelsen af dens traktatforpligtelser, foreslog jeg, at Domstolen skulle pålægge Den Franske Republik at betale Kommissionen et fast beløb på 115 522 500 EUR med hensyn til den første overtrædelsesperiode og en tvangsbøde på 57 761 250 EUR for hver seks måneder med hensyn til perioden efter Domstolens dom i den foreliggende sag. Herved afveg jeg fra Kommissionens påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde på 316 500 EUR for hver dags yderligere forsinkelse med opfyldelse af Domstolens dom af 11. juni 1991.

2. Da disse forslag gav anledning til nye spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 228 EF, der ikke havde været diskuteret mellem parterne under retsforhandlingen, besluttede Domstolen ved kendelse af 16. juni 2004 at genåbne den mundtlige forhandling for at give parterne mulighed for at fremkomme med bemærkninger til følgende spørgsmål:

»Kan Domstolen, når den under en sag, der er anlagt i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, har fastslået, at en medlemsstat ikke har truffet de til opfyldelse en tidligere dom nødvendige foranstaltninger, og Kommissionen har nedlagt påstand om pålæggelse af en tvangsbøde, i stedet

— pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb?

— eller endog om nødvendigt pålægge medlemsstaten at betale både et fast beløb og en tvangsbøde?»

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Sml. I, s. 2727.

3. I overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i statuten for Domstolen blev medlemsstaterne ud over Den Franske Republik opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til disse spørgsmål. Foruden den franske regering og Kommissionen har den belgiske, den tjekkiske, den danske, den tyske, den græske, den spanske, den irske, den italienske, den cypritiske, den ungarske, den nederlandske, den østrigske, den polske, den portugisiske og den finske regering samt Det Forenede Kongeriges regering afgivet mundtlige indlæg.

II — Indledende bemærkninger

4. De af Domstolen stillede spørgsmål fokuserer på to nye forhold vedrørende fortolkningen og anvendelsen af artikel 228 EF. Da disse spørgsmål ikke kan besvares isoleret fra traktatbestemmelsens generelle sammenhæng og funktion, skal jeg først fremsætte nogle generelle indledende bemærkninger vedrørende dette emne.

5. Det bemærkes indledningsvis, at det centrale referencepunkt i artikel 228 EF's opbygning er medlemsstaternes pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen i medfør af artikel 226 EF, hvori det er fastslået, at medlemsstaten ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten. Disse foranstaltninger skal træffes med det samme og skal være tilstrækkelige til at bringe den ulovlige

situation, som Domstolen har fastslået, til ophør. Dette kan anses for en specifik anvendelse af den generelle loyalitetsforpligtelse i artikel 10 EF.

6. Hvis en medlemsstat ikke opfylder sin primære forpligtelse efter artikel 228, stk. 1, EF, bemyndiger stk. 2 i denne traktatbestemmelse Kommissionen til at indlede en traktatbrudsprocedure for manglende opfyldelse af Domstolens dom efter artikel 226 EF. Hvis medlemsstaten efter den administrative procedure efter Kommissionens opfattelse endnu ikke har bragt situationen til ophør, kan Kommissionen indbringe sagen for Domstolen og angive, hvilken økonomisk sanktion den finder er en passende reaktion på medlemsstatens manglende opfyldelse af Domstolens oprindelige dom. Domstolen kan så, hvis den finder, at Kommissionen må gives medhold, pålægge en økonomisk sanktion som omhandlet i artikel 228, stk. 2, EF.

7. Begrundelsen for at pålægge en økonomisk sanktion er for det første, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en dom fra Domstolen. Dette er særligt groft i et Fællesskab, der er baseret på retsregler og lighed mellem alle medlemsstaterne med hensyn til deres rettigheder og forpligtelser i henhold til traktaten. Manglende opfyldelse af en dom, hvori det er fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine traktatmæssige forpligtelser, strider mod selve fundamentet for Fællesskabets retsorden og truer alvorligt Fællesskabets retsordens troværdighed. Da alle tvister om overholdelse af traktatforpligtelser afgøres inden for rammer-

ne af de procedurer, der er omhandlet i traktaten, er Domstolens afgørelser det centrale instrument i Fællesskabets retsorden til endelig fastslåelse af rækkevidden af disse forpligtelser. Hvis det var muligt for medlemsstater at bestemme, om og under hvilke betingelser de ville opfylde en dom afsagt af Domstolen i medfør af artikel 226 EF, ville disse dommes autoritet blive fuldstændigt undermineret. Medlemsstaterne ville således ensidigt kunne afgøre rækkevidden af deres forpligtelser i henhold til traktaten.

8. En anden begrundelse for at pålægge en økonomisk sanktion i en sådan situation er, at den pågældende medlemsstat ved ikke at opfylde en dom afsagt af Domstolen, hvori det er fastslået, at der er begået traktatbrud, tillader en ulovlig situation at fortsætte til skade for fællesskabsordningens funktion. Hvis en medlemsstat ikke opfylder sine fællesskabsforpligtelser, mens andre gør, er det åbenlyst, at dette påvirker den ensartede anvendelse af den pågældende fællesskabsforanstaltning, nedsætter dens effektivitet og underminerer opnåelsen af det resultat, den søger opnået. Det forvrider også de betingelser, hvorunder erhvervsdrivende i forskellige dele af Fællesskabet opererer, og forstyrrer balancen af medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser i henhold til traktaten. Fællesskabets retsorden hviler på den forudsætning, der kommer til udtryk i artikel 10 EF, at medlemsstaterne loyalt og solidarisk skal opfylde deres traktatbestemmelser. Når

en medlemsstat tiltager sig en privilegeret position med hensyn til opfyldelse af sine traktatforpligtelser, påvirker dette den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, som er en nødvendig forudsætning for en effektiv gennemførelse af EU-politikker. Dette er særligt tilfældet, når disse politikker indebærer restriktioner for udøvelse af økonomisk virksomhed med henblik på opnåelse af mål, der er nødvendige af almene hensyn.

9. Det er efter min opfattelse vigtigt at holde sig denne dobbelte begrundelse for øje ved fortolkning og anvendelse af artikel 228, stk. 2, EF.

10. Funktionen af de økonomiske sanktioner, der er omhandlet i artikel 228, stk. 2, EF, skal også ses i lyset af disse to bagved liggende begrundelser. Disse sanktioner har til formål at sikre efterkommelse af Domstolens domme på to måder. For det første skal sanktionerne ved at give mulighed for pålæggelse af sanktioner, når en dom afsagt af Domstolen ikke efterkommes af en medlemsstat, gøre det økonomisk utiltrækkende at fortsætte med en overtrædelse efter en dom i medfør af artikel 226 EF. I denne forstand har sanktionerne en generel præventiv virkning. For det andet skal sanktionerne, når en medlemsstat alligevel ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den første dom, hvori en overtrædelse er fastslået, og Kommissionen har anlagt sag med påstand om, at denne omstændighed fastslås, give mulighed for at lægge tilstrækkeligt pres på medlemsstaten til at sikre opfyldelse i dette specifikke tilfælde. I denne forstand har sanktionerne en specifik overtalende virkning.

11. Det må derudover holdes for øje, at disse sanktioner er instrumenter, der efter deres art er særlige for Fællesskabets retsorden og ikke blot kan sammenlignes med de mekanismer, der findes i medlemsstaternes retssystemer, det være sig kriminalretlige, administrative eller civilretlige mekanismer. De er anderledes både med hensyn til de omstændigheder, hvorunder de pålægges, og den måde, hvorpå de virker. En medlemsstats manglende efterkommelse af en dom afsat af Domstolen kan derfor ikke sammenlignes med de overtrædelser, for hvilke der på nationalt plan er sanktionsmekanismer. Desuden gennemføres virkningerne af en sanktion over for en medlemsstat gennem de nationale mekanismer for politisk ansvarlighed i den pågældende medlemsstat. Proceduren i artikel 228 EF må med andre ord anses for — for at citere generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer — »en særlig procedure for fuldbyrdelse af domme«³.

12. Det er endelig af afgørende betydning for Den Europæiske Unions funktion og for opnåelse af dens formål, at medlemsstaterne loyalt opfylder deres traktatforpligtelser, og at de, hvis Domstolen i en dom afsagt i medfør af artikel 226 EF har fastslået, at de ikke har overholdt deres forpligtelser, hurtigst muligt afhjælper situationer, der er uforenelige med traktaten. Artikel 228 EF indeholder en mekanisme til sikring af, at fællesskabsforpligtelser i sidste ende overholdes og anvendes, således at de faktisk er effektive. Nødvendigheden af en streng håndhævelse af fællesskabsforpligtelser forekommer endnu større i en Europæisk Union,

der er karakteriseret ved stigende mangfoldighed og forskelligartethed. Der er i en sådan situation en forhøjet risiko for afvigelser på grund af forskelle i gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af fællesskabsforpligtelser i medlemsstaterne. For at begrænse dette er det nødvendigt at fortolke og anvende artikel 228, stk. 2, EF således, at bestemmelsen effektiv afskrækkelse medlemsstaterne fra at tilsidesætte de forpligtelser, som følger af traktatbestemmelserne.

III — Om Domstolens spørgsmål

13. Indledningsvis vil jeg bemærke, at idet jeg har rejst spørgsmålet i mit tidligere forslag til afgørelse, har jeg faktisk allerede givet min besvarelse af de to spørgsmål, der er stillet af Domstolen. De bemærkninger, som Kommissionen, den franske regering og de intervenerende regeringer har fremført, og også de alvorlige betænkeligheder, som de fleste af de intervenerende medlemsstater har givet udtryk for, giver imidlertid et brugbart grundlag for at udvikle og forbedre min analyse. I min diskussion vil jeg fokusere på de hovedargumenter, som særligt den franske regering og Kommissionen har fremført. Når de fleste af de intervenerende procesdeltagere, med visse undtagelser, i det store hele har fremført ensartede argumenter for en benægtende eller en bekræftende besvarelse af begge led af det spørgsmål, som Domstolen har stillet, vil jeg indarbejde

³ — Forslag til afgørelse i sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. 2000 I, s. 5047, punkt 33 og 42.

disse i mit sammendrag af den franske regerings og Kommissionens hovedanbringender, uden nødvendigvis i alle tilfælde at angive, hvilken part et specifikt argument kan tilskrives. Før jeg påbegynder diskussionen, vil jeg imidlertid for at give et generelt billede angive den generelle retning af de forskellige intervenserende procesdeltageres svar, for så vidt som de vedrørte et af spørgsmålene, med det forbehold, at hver medlemsstat fremførte sine synspunkter med forskellige forbehold.

- Spørgsmålets første led er besvaret bekræftende af Kommissionen og af den tjekkiske, den ungarske, den polske og den finske regering, og benægtende af den franske, den belgiske, den danske, den tyske, den græske, den spanske, den italienske, den nederlandske, den portugisiske og den østrigske regering.
- En bekræftende besvarelse af spørgsmålets andet led støttes af Kommissionen og af den danske, den nederlandske og den finske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering. Den franske, den belgiske, den tjekkiske, den tyske, den græske, den spanske, den irske, den italienske, den cypriotiske, den ungarske, den østrigske, den polske og den portugisiske regering foreslår en benægtende besvarelse af spørgsmålets andet led.

A — Kan Domstolen pålægge betaling af et fast beløb, når Kommissionen har nedlagt påstand om pålæggelse af en tvangsbøde?

14. Kommissionen har anført, at Domstolen frit kan afgøre både beløbet og arten af den økonomiske sanktion, den under sagens omstændigheder finder det passende at pålægge. Den finske regering har anført, at det også kan være i medlemsstatens interesse, at Domstolen har hjemmel til at pålægge en anden sanktion end den, Kommissionen har foreslået. Det er imidlertid også her nødvendigt først at høre den pågældende medlemsstat.

15. Den franske regering samt de ovenfor i punkt 13, første led, nævnte regeringer har gjort gældende, at Domstolen ikke kan pålægge en straf, som Kommissionen ikke har foreslået i sin stævning. Selv om disse regeringer har erkendt, at Domstolen har fastslået, at Kommissionens forslag til, hvilken økonomisk sanktion der skal pålægges, blot er et brugbart referencepunkt, har de anført, at Domstolen under udøvelse af sit skøn efter artikel 228, stk. 2, EF skal respektere retten til kontradiktion, princippet om ligebehandling af medlemsstaterne og retssikkerhedsprincippet.

16. Retten til kontradiktion indebærer, at den pågældende medlemsstat skal gives mulighed for at blive hørt, hvis Domstolen

har til hensigt i væsentligt omfang at afvige fra Kommissionens forslag. Den franske regering har anført, at det i denne sag kun var under genåbningen af den mundtlige forhandling, at den fik mulighed for at fremføre sine bemærkninger til muligheden for, at der blev pålagt betaling af et fast beløb, hvorimod Kommissionen havde foreslået en tvangsbøde, og at den selv da begrænsede sig til at fremsætte sine bemærkninger til princippet og ikke til anvendelsen i den foreliggende sag. Den har også anført, at traktatbrudsproceduren også består af et skriftligt stadium, at den i den foreliggende situation åbenlyst ikke har haft mulighed for på det stadium at besvare et forslag, som ikke blev fremført af Kommissionen. Forskellige regeringer har anført, at Domstolen ikke kan gå videre end stævningen, og at der ikke er nogen grund til at afvige fra grundlæggende processuelle principper, hvorefter sagsøgerens stævning afgrænser rækkevidden af tvisten, belønningen ikke må gå videre end stævningen, og proceduren er af kontradiktorisk karakter.

17. Den franske regering har anført, at Domstolen i sagen Kommissionen mod Grækenland⁴ bemærkede, at de af Kommissionen vedtagne retningslinjer for gennemførelse af artikel 171, stk. 2, i EF-traktaten⁵ (nu artikel 228, stk. 2, EF) har til formål at sikre en lige behandling af medlemsstaterne. De skal sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger samt forholdsmæssigheden

af størrelsen af de tvangsbøder, som Kommissionen påtænker at foreslå⁶. Hvis Domstolen følger mit forslag, ville dette være en forskellig behandling i forhold til de to andre medlemsstater, der til dato er blevet pålagt en økonomisk sanktion i henhold til artikel 228, stk. 2, EF⁷. Hvis fortsættelse af overtrædelse er begrundelsen for at pålægge betaling af et fast beløb, vil denne sanktion skulle pålægges i næsten alle tilfælde af manglende opfyldelse af en dom, hvori der i medfør af artikel 226 EF er fastslået en overtrædelse, da dette er selve betingelsen for anlæggelse af sager i medfør af artikel 228, stk. 2, EF.

18. Den franske regering har for det tredje anført, at afvigelse fra Kommissionens forslag på den måde, der er foreslået, vil krænke retssikkerheden. De sanktioner, der pålægges i en situation som den, der er omhandlet i denne sag, skal være tilstrækkeligt forudsigelige. Hertil har bl.a. den belgiske regering tilføjet, at Domstolen ikke af egen drift kan pålægge betaling af et fast beløb, når der ikke foreligger nogen retningslinjer for anvendelsen af dette instrument og for beregningen af beløbets størrelse.

19. Den tyske regering har støttet af den græske regering, gjort gældende, at beslut-

4 — Nævnt i fodnote 3, dommens præmis 84.

5 — EFT 1996 C 242, s. 6.

6 — Sag C-387/97 (nævnt i fodnote 3), præmis 87.

7 — Sag C-387/97 (nævnt i fodnote 3), og sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141.

ningen om at vælge et fast beløb i stedet for en tvangsbøde er et valg af politisk karakter, og at Domstolen hverken er berettiget til eller udstyret til at foretage et sådant valg. Hvis Domstolen traf en sådan beslutning, ville det stride mod magtfordelingsprincippet. Artikel III-362, stk. 3, i udkastet til Traktat om Indførelse af en Forfatning for Europa⁸ (herefter »forfatningstraktaten«) bekræfter, at Domstolen kun kan prøve det af Kommissionen foreslåede beløb i nedadgående retning.

20. Andre medlemsstater er af den opfattelse, at selv om Domstolen ikke formelt set er bundet af Kommissionens forslag, når den udøver sit skøn efter artikel 228, stk. 2, EF, skal den dog respektere retten til kontradiktion, proportionalitetsprincippet, princippet om forudseelighed og retssikkerhedsprincippet.

21. Spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen kan pålægge en medlemsstat, der ikke har efterkommet en første dom efter artikel 226 EF, at betale et fast beløb, vedrører i det væsentlige statusen og karakteren af de forslag, Kommissionen fremsætter i sin stævning i medfør af artikel 228, stk. 2, EF. Er disse forslag bindende for Domstolen,

eller kan Domstolen frit afvige fra dem, og i givet fald under hvilke betingelser? Med andre ord: Har Domstolen fuld og uhindret kompetence i medfør af denne bestemmelse?

22. Det er allerede fastslået i retspraksis, at Kommissionens forslag til, hvilken økonomisk straf der skal pålægges, ikke er bindende for Domstolen⁹. Dette baserer Domstolen på den klare ordlyd af artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF, der bestemmer, at Domstolen, hvis den »fastslår, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens dom, kan [...] pålægge den betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde«. Den omstændighed, at Kommissionens forslag kun har karakter af en tilkendegivelse og derfor ikke er bindende for Domstolen, følger også af ordlyden af artikel 228, stk. 2, andet afsnit, EF, der bestemmer, at Kommissionen »angiver« størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder passende. Det er også værd at bemærke, at et udtryk som »anmode«, der ville afspejle en mere formel status for Kommissionens forslag, ikke blev anvendt i denne traktatbestemmelse.

23. Denne fortolkning af artikel 228, stk. 2, EF støttes også af bestemmelsens opbygning, der ikke fastsætter nogen forbindelse mellem det andet og det tredje afsnit. Det tredje afsnit indeholder ikke nogen henvisning til Kommissionens forslag, og det bestemmer navnlig ikke udtrykkeligt, at Domstolens

8 — CIG 87/01/04, rev. 1 af 13.10.2004.

9 — Sag C-387/97 (nævnt i fodnote 3), præmis 89, og sag C-278/01 (nævnt i fodnote 7), præmis 41.

afgørelse vedrørende den økonomiske sanktion skal være baseret på dette forslag. Manglen på en sådan forbindelse sammen med forskellen mellem beskrivelsen af Kommissionens og af Domstolens funktioner ved anvendelsen af denne bestemmelse, hvorefter Kommissionen »angiver«, og Domstolen »pålægges«, viser klart, at Domstolen har kompetence til at afgøre, om der skal pålægges en sanktion, hvilken type sanktion der skal pålægges, og sanktionens størrelse.

24. Der er også funktionelle grunde for at acceptere, at Domstolen har ubegrænset kompetence med hensyn til fastsættelse af, hvilke sanktioner der skal pålægges i medfør af artikel 228, stk. 2, EF. Sager anlagt i medfør af artikel 228, stk. 2, EF handler om, at en medlemsstat ikke har efterkommet en dom, hvori Domstolen har fastslået, at medlemsstaten ikke har overholdt visse fællesskabsretlige forpligtelser. Selv om det tilkommer Kommissionen som traktatens vogter at overvåge efterkommelsen af en sådan dom og om nødvendigt efter en administrativ procedure at træffe afgørelse om at anlægge en anden sag, er det Domstolen, der bedst kan vurdere, i hvilket omfang situationen i den pågældende medlemsstat opfylder eller ikke opfylder Domstolens første dom i medfør af artikel 226 EF, og vurdere grovheden af en vedvarende overtrædelse under hensyn til samtlige de involverede interesser. Der er åbenlyst, at det kun kan afgøres på baggrund af Domstolens gennemgang i dens dom i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, om pålæggelse af en økonomisk sanktion er nødvendig, og hvil-

ken type sanktion der under omstændighederne er mest passende. Denne afgørelse kan ikke afhænge af Kommissionens synspunkter i denne henseende.

25. Den tyske regerings påstand om, at valget af, hvilken sanktionstype der skal pålægges, er politisk og derfor efter sin art ikke kan foretages af Domstolen, må afvises. Rækkevidden af Domstolens kompetence i medfør af artikel 228, stk. 2, EF er fastlagt i traktaten, og som jeg lige har forklaret, omfatter den kompetence til at fastsætte den passende reaktion på en fortsat overtrædelse. Udøvelse af denne kompetence afhænger ikke af nogen overvejelser af politisk karakter, men falder fuldstændig inden for området for Domstolens funktion. Artikel 228, stk. 2, EF sonderer klart mellem den administrative procedure, hvor Kommissionen kan foretage sin vurdering med hensyn til sagens indhold og til, hvilke sanktioner den finder passende, og retssagen, hvorunder Domstolen frit kan udøve de kompetencer, den har fået tildelt ved traktaten.

26. På grundlag af de foregående bemærkninger mener jeg ikke, at Domstolen går videre end stævningen, hvis den i væsentligt omfang afviger fra Kommissionens forslag med hensyn til, hvilken sanktion der skal pålægges. Det bemærkes, at sager i medfør af artikel 228, stk. 2, EF er af en egenartet karakter, at der ikke findes tilsvarende i de nationale retssystemer, og at de ikke kan sammenlignes med civilretlige procedurer. Genstanden er en medlemsstats manglende efterkommelse af en dom, hvori Domstolen i

medfør af artikel 226 EF har fastslået, at medlemsstaten har tilsidesat visse fællesskabsretlige forpligtelser. Dette indebærer, at en ulovlig situation har vedvaret i en længere periode, hvorved den har undermineret den fulde og ensartede anvendelse af den pågældende fællesskabsforanstaltning til skade for Fællesskabets almindelige interesser og for de andre medlemsstaters og disses statsborgeres interesser. Det er dette aspekt af genstanden for sager i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, der begrundet Domstolens fulde kompetence og adskiller disse sager fra sager af f.eks. civilretlig karakter.

27. Der er blevet henvist til forfatningstraktatens artikel III-362, der er den parallelle bestemmelse til artikel 228 EF. Selv om sidstnævnte er blevet medtaget uændret i udkastet til Traktat om Indførelse af en Forfatning for Europa, er der indsat et stk. 3 til artiklen. Denne bestemmelse giver Kommissionen mulighed for i sager i medfør af forfatningstraktatens artikel III-360 (artikel 226 EF) vedrørende manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til en europæisk rammelov at angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder passende. Domstolen har kompetence til at pålægge betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde, »der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb«. Det er på den ene side blevet gjort gældende, at denne begrænsning af Domstolens kompetence bekræfter, at Domstolen ikke må afvige fra Kommissionens forslag i sager i henhold til artikel 228, stk. 2, EF. Det er på den anden side blevet fremført, at den omstændighed, at denne samme begrænsning ikke blev indsat i forfatningstraktatens artikel III-362, stk. 2 (artikel 228, stk. 2, EF), bekræfter, at Domstolens kom-

petence i medfør af artikel 228, stk. 2, EF faktisk er ubegrænset. Det forekommer mig, at det er sidstnævnte argument, der, i det omfang der kan udledes et argument af denne udvikling, er mest overbevisende. Hvis det havde været hensigten at begrænse Domstolens kompetence i medfør af forfatningstraktatens artikel III-362, stk. 2, ville det have været mest logisk at tilføje den samme bemærkning som den, der blev medtaget i forfatningstraktatens artikel III-362, stk. 3.

28. Det næste spørgsmål, der opstår, efter at det er fastslået, at Domstolen har fuld kompetence med hensyn til alle forhold vedrørende økonomiske sanktioner, der pålægges i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, er, om Domstolen ved udøvelsen af denne kompetence skal overholde visse begrænsninger. Den Franske Republik og forskellige intervenerende regeringer har herved henvist til retten til kontradiktion, princippet om ligebehandling af medlemsstaterne og retssikkerhedsprincippet. Jeg vil først behandle de sidste to principper og derefter overveje funktionen af retten til kontradiktion.

29. En række regeringer har gjort gældende, at princippet om ligebehandling finder anvendelse på anvendelsen af de instrumenter, der er omhandlet i artikel 228, stk. 2, EF. De retningslinjer, Kommissionen har udarbejdet i sin meddelelse af 1996, var delvist

udformet til at opfylde dette formål med hensyn til beregningen af de økonomiske sanktioner, hvilket blev anerkendt af Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland¹⁰. De har gjort gældende, at hvis Den Franske Republik blev stillet over for en økonomisk sanktion af en anden type og størrelse end sanktionen i de to sager, der indtil nu er blevet afgjort, ville dette være i strid med ligebehandlingsprincippet.

30. Det står fast, at princippet om ligebehandling af medlemsstaterne er et grundlæggende princip i fællesskabsretten. Ifølge dette princip må sammenlignelige situationer i mangel af objektive begrundelser ikke behandles forskelligt, og forskellige situationer må ikke behandles ens. Selv om jeg ikke uden forbehold er enig i logikken i dette principps andet led, er det åbenlyst nødvendigt at sikre, at tilsidesættelser af fællesskabsretlige forpligtelser, der er sammenlignelige med hensyn til grovhed og skade af de fælles interesser, behandles ens med hensyn til pålæggelse af økonomiske sanktioner. Dette gælder såvel med hensyn til sanktionstypen som med hensyn til den forholdsmæssige størrelse af de beløb, der skal betales. I et tilfælde som det i denne sag foreliggende er det vigtigt at påpege, at karakteren af overtrædelsen ikke kan sammenlignes med de overtrædelser, der var genstand for Domstolens første to domme i medfør af artikel 228, stk. 2, EF. Som jeg forklarede i mit første forslag til afgørelse i denne sag, er nødvendigheden af, at bevarelsesforanstaltningerne inden for den fælles

fiskeripolitik håndhæves strengt, uomgængelig nødvendig for opfyldelse af denne politiks målsætninger på længere sigt¹¹. Den Franske Republiks manglende overvågning og håndhævelse af Fællesskabets fiskeribestemmelser i en lang årrække kan ikke sammenlignes med overtrædelserne af miljødirektiverne i de andre ovenfor nævnte sager. Ikke blot underminerede denne mangel bevarelsesmålsætningerne med de pågældende fællesskabsforanstaltninger, men den påvirkede også nødvendigvis de andre medlemsstaters og disses fiskeres interesser. Disse eksterne virkninger adskiller denne sag fra de to andre sager, hvori Domstolen indtil videre har truffet afgørelse. Det er derfor i denne sag begrundet i overtrædelsens anderledes karakter og konsekvenser at pålægge sanktioner af en anden type. Et sådant svar er netop et resultat af overholdelse af ligebehandlingsprincippet, idet det tager hensyn til de relevante forskelle mellem de tilgrundliggende faktiske omstændigheder.

31. Et andet anbringende er, at afvigelse fra Kommissionens forslag med hensyn til, hvilken økonomisk sanktion der skal pålægges, på den måde jeg har foreslået i mit første forslag til afgørelse i denne sag, ville være i strid med retssikkerhedsprincippet. I henhold til dette princip skal sanktioner og de betingelser, hvorunder de kan pålægges, være forudseelige. Dette er ikke tilfældet i mangel af retningslinjer for beregning af faste beløb som dem, der er omhandlet i Kommissionens meddelelse af 1996.

10 — Sag C-387/97 (nævnt i fodnote 3), præmis 84.

11 — Jf. punkt 31-37 og 93.

32. Det er vigtigt atter at henvise til opbygningen og ordlyden af artikel 228, stk. 2, EF, der giver Domstolen mulighed for at pålægge betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde, når den fastslår, at en medlemsstat ikke har efterkommet en tidligere dom i medfør af artikel 226 EF. Udøvelse af denne kompetence, som Domstolen er blevet tillagt ved EF-traktaten, er ikke gjort betinget af, at der udstedes retningslinjer med hensyn til f.eks. i hvilke situationer begge sanktionstyper kan anvendes, eller hvordan de skal beregnes. Den omstændighed, at Kommissionen har udarbejdet sådanne retningslinjer særligt med hensyn til en type økonomisk sanktion, gør det klart for medlemsstaten, hvorledes den har til hensigt at udøve sin beføjelse i henhold til denne bestemmelse. Domstolen kan imidlertid fortsat frit pålægge den økonomiske sanktion, den efter omstændighederne i hver enkelt sag finder passende. Med andre ord er det forudseeligt, at Domstolen, når Kommissionen anlægger sag mod en medlemsstat i medfør af denne bestemmelse, kan pålægge de omhandlede sanktioner.

33. Det er også forudseeligt, at enhver af de sanktioner, der står til rådighed for Domstolen, kan blive pålagt, idet Domstolen har fuld kompetence i medfør af artikel 228, stk. 2, EF, hvilket den allerede har fastslået i sin praksis ved at fremhæve, at den ikke er bundet af Kommissionens forslag. Hertil kan tilføjes, at Kommissionen, som den har anført, i de formelle meddelelser og begrundede udtalelser, der sendes til medlemsstater, der ikke har efterkommet en tidligere dom, påpeger, at den pågældende medlemsstat kan

blive pålagt at betale en økonomisk sanktion, uden at sanktionstypen specificeres. Dette blev også gjort i den første begrundede udtalelse af 17. april 1996 i denne sag.

34. Alt dette finder desuden anvendelse i en situation, hvori situationens ulovlighed allerede er blevet fastslået af Domstolen, og Kommissionen har henledt medlemsstatens opmærksomhed på situationens vedvaren og derved givet den pågældende medlemsstat yderlige mulighed for at afhjælpe situationen. Det er svært at forestille sig, hvad der under sådanne omstændigheder kan føre en medlemsstat til at påberåbe sig retssikkerhedsprincippet. Af disse forskellige grunde kan en medlemsstat efter min opfattelse ikke påberåbe sig retssikkerhedsprincippet for at afværge pålæggelse af en økonomisk sanktion, som Kommissionen ikke har foreslået i sin stævning.

35. Det følgende spørgsmål er, om Domstolen er forpligtet til at høre medlemsstaten — og Kommissionen — når den overvejer at pålægge en strengere sanktion end den, som Kommissionen har foreslået. Proceduren i medfør af artikel 228, stk. 2, EF giver allerede de nødvendige processuelle garantier, der gør det muligt for den sagsøgte medlemsstat fuldt ud at reagere både indholdt af den af Kommissionen indgivne stævning og hensigtsmæssigheden af den økonomiske sanktion, Kommissionen har foreslået. På dette trin af proceduren er hovedspørgsmålet, om den overtrædelse, som Domstolen tidligere har fastslået, fortsat foreligger og derved giver grundlag for at pålægge en økonomisk sanktion af en vis type og størrelse. Selv om det, som jeg allerede har fremhævet, alene er Domstolen, der har kompetence til at

pålægge en sådan sanktion, er det nødvendigt, at Domstolen, før den træffer afgørelse, er blevet oplyst om begge parterers synspunkter med hensyn til, om en sådan sanktion effektivt vil opfylde sine målsætninger. Da den oplysning, der gives på dette trin af proceduren, er baseret på Kommissionens forslag, kan den ikke tage hensyn til virkningerne af sanktioner, der i væsentligt omfang afviger fra disse. Jeg finder det derfor fuldt ud hensigtsmæssigt, at parterne, før der pålægges en sanktion, der i væsentligt omfang afviger fra de muligheder, hvorefter parterne havde mulighed for at udveksle synspunkter, gives mulighed for tilstrækkeligt at reagere på alternativer, der er fremkommet på senere trin af proceduren.

36. I en situation som den i denne sag foreliggende kan den mundtlige forhandling blive genåbnet i medfør af procesreglementets artikel 61 for at give parterne mulighed for at fremføre deres synspunkter vedrørende den økonomiske sanktion, som Domstolen påtænker at pålægge. Dette kunne også ske efter skriftlige oplysninger om spørgsmålet, som Domstolen kan indhente i medfør af procesreglementets artikel 60 og artikel 45, stk. 2, litra b). Det vil i fremtidige sager, hvor dette spørgsmål opstår før den mundtlige forhandling, være at foretrække, at parterne høres om dette spørgsmål ved den lejlighed. I denne sag blev den mundtlige forhandling genåbnet. Parterne blev anmodet om at fremsætte deres bemærkninger til Domstolens mulighed for at pålægge en anden sanktion end den, som Kommissionen havde foreslået. De blev imidlertid ikke

anmodet om at kommentere hensigtsmæssigheden af de økonomiske sanktioner, jeg havde foreslået, under de i sagen foreliggende omstændigheder. Jeg vender tilbage til dette spørgsmål, når jeg diskuterer konsekvenserne for denne sag af mit forslag.

37. Mit svar på det første spørgsmål er derfor, at Domstolen har fuld kompetence i medfør af artikel 228, stk. 2, EF til at pålægge betaling af et fast straffebeløb, når Kommissionen har foreslået, at der pålægges en tvangsbøde. Hvis Domstolen overvejer at pålægge en strengere sanktion end den, Kommissionen har foreslået, kræver retten til kontradiktion, at parterne høres om den sanktion, som Domstolen påtænker at pålægge.

B — Kan Domstolen pålægge betaling af både et fast beløb og en tvangsbøde?

38. Kommissionen, der følger en formålsbestemt fremgangsmåde ved besvarelsen af dette spørgsmål, argumenterer for, at de to forskellige sanktionstyper finder anvendelse på forskellige tidsperioder, og at der ikke opstår spørgsmål om akkumulation af sanktioner. Mens betaling af et fast beløb pålægges med hensyn til en medlemsstats handlemåde i fortiden og skal have en afskrækkende virkning, tilsiger en tvangsbøde at påvirke en medlemsstats fremtidige handlemåde og derfor at tilskynde til overholdelse. Formålet med artikel 228 EF kunne ikke opfyldes, hvis ikke en kombination af begge sanktioner var mulig. En sådan kom-

bination kan ikke anses for en dobbelt sanktion, men som to aspekter af en enkelt økonomisk sanktion. Kommissionen mener ikke, at anvendelsen af ordet »eller« i artikel 228, stk. 2, EF sprogligt skal fortolkes således, at betaling af et fast beløb og en tvangsbøde kun kan pålægges som alternative sanktioner. Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke kan tages hensyn til varigheden ved beregningen af størrelsen af en tvangsbøde, hvis der tages hensyn til den ved beregningen af størrelsen af det faste beløb, der pålægges samtidigt. Tilsvarende argumenter blev fremført af de medlemsstater, der var tilhængere af en bekræftende besvarelse af det andet spørgsmål.

39. Den franske regering, støttet af forskellige medlemsstater, nævnt ovenfor i punkt 13, har anført, at formålet med artikel 228, stk. 2, EF er at tilskynde til overholdelse, og ikke at straffe medlemsstater. Både det faste beløb og tvangsbøden skal anvendes i overensstemmelse med dette formål. Regeringen har henvist til den omstændighed, at Kommissionen i sin meddelelse af 1996 fremhævede dette formål, og at tvangsbøden er det mest passende middel til at opnå dette. Kommissionen har således i sin hidtidige praksis kun angivet, at der skulle pålægges tvangsbøder med dette formål. Den franske regering har anført, at pålæggelse af begge sanktionstyper med hensyn til en overtrædelse indebærer, at der tages hensyn til varigheden to gange. Den gør indvendinger imod dette. Selv om den erkender, at dette spørgsmål ikke nødvendig-

vis er afgørende, har den gjort gældende, at anvendelsen af ordet »eller« i artikel 228, stk. 2, EF klart er udtryk for, at de omhandlede sanktioner kun kan pålægges alternativt. Den har også påpeget, at det ville være i strid med proportionalitetsprincippet at pålægge betaling af en kombination af et fast beløb og en tvangsbøde.

40. Det, der må være afgørende ved vurderingen af, om artikel 228, stk. 2, EF tillader, at der pålægges betaling af en kombination af et fast beløb og en tvangsbøde, er formålet med og begrundelsen for bestemmelsen. Som jeg har anført ovenfor i punkt 7 og 8, er der to forhold ved enhver situation, hvor en dom i medfør af artikel 226 EF ikke efterkommes. Det indebærer på den ene side, at Fællesskabets retsorden tilsidesættes. Det indebærer på den anden side, at det tolereres, at en situation, som Domstolen har fundet uforenelig med fællesskabsretten og til skade for den fællesskabspolitik, situationen vedrører, fortsætter. Der skal ved afgørelsen af, hvorledes artikel 228, stk. 2, EF skal fortolkes og anvendes, tages hensyn til disse to forhold. Selv om det er åbenbart, at artikel 228, stk. 2, EF har til formål at sikre, at en medlemsstat i sidste ende efterkommer en dom, hvorpå den ikke har reageret tilstrækkeligt, udstrækker bestemmelsens formål set ud fra et bredere perspektiv af, hvad der ligger bag ved den manglende efterkommelse af en dom, sig til at sikre, at en medlemsstat opfylder sine fællesskabsforpligtelser i bredere forstand. Dette betyder, at de instrumenter, der er

omhandlet i denne bestemmelse, også kan anvendes med afskrækkende formål eller med andre ord med henblik på at forebygge, at den pågældende medlemsstat tilsidesætter sine fællesskabsretlige forpligtelser.

have resulteret i, at medlemsstaten i sidste ende efterkom sine forpligtelser, men formålet om at afskrække fremtidige overtrædelser ville ikke være opnået. Da artikel 228, stk. 2, EF skal fortolkes således, at det har både et overtalende og et afskrækkende formål, er det klart, at det for effektivt at opnå disse mål i princippet må være muligt for Domstolen at anvende en kombination af et fast beløb og en tvangsbøde.

41. Det faste beløb og tvangsbøden tjener efter deres art forskellige formål. Selv om begge udgør en reaktion på en medlemsstats manglende opfyldelse af sine traktatforpligtelser, har den første en afskrækkende virkning, hvorimod den anden har en overtalende virkning. Jeg er ikke overbevist af argumentet om, at det faste beløb retter sig mod fortiden og tvangsbøden mod fremtiden. Begge sanktioner sigter på at påvirke medlemsstatens handlemåde i fremtiden, men på forskellige måder.

43. Den franske regering og forskellige andre intervenerende regeringer har gjort gældende, at det ikke er tilsigtet, at de instrumenter, der omhandlet i artikel 228, stk. 2, EF, anvendes som straf. Efter min opfattelse er det irrelevant, om pålæggelse af en økonomisk sanktion skal anses for en straffeforanstaltning eller ej. Den procedure, der er omhandlet i denne bestemmelse, kan ikke sammenlignes med de håndhævelsesmekanismer, der findes på nationalt plan. Den tjener sit eget formål inden for Fællesskabets retsorden og er udformet til effektivt at sikre, at denne retsordens krav overholdes af medlemsstaterne. Det er dette, der er afgørende.

42. En vigtig forskel mellem de to sanktionstyper er, at det faste beløb er en ubetinget straf, hvorimod tvangsbøden efter sin art er betinget. Som jeg anførte i mit første forslag til afgørelse i denne sag¹², kan det lykkes en medlemsstat at opfylde de forpligtelser, den tidligere har tilsidesat, inden for den af Domstolen fastsatte frist. I så tilfælde ville det endelige resultat være, at der ikke ville være nogen reaktion fra Fællesskabet på en overtrædelse, der kan have vedværet i mange år. Anlæggelse af sagen i medfør af artikel 228, stk. 2, EF ville

44. Med henblik på at bevise, at artikel 228, stk. 2, EF ikke kan anvendes på en måde, der straffer en medlemsstats fortidige handlemåde, har den franske regering anført, at der ikke kan tages noget skridt mod medlemsstaten efter artikel 228, stk. 2, EF, hvis

medlemsstaten efterkommer den dom, der er afsagt i medfør af artikel 226 EF, inden den tidsfrist, som Kommissionen har fastsat i sin begrundede udtalelse. Dette kan i givet fald være den processuelle konsekvens af denne situation, men det kan ikke begrunde en indskrænkende fortolkning af denne traktatbestemmelse, hvis grundlæggende formål er at sikre, at medlemsstaterne effektivt opfylder deres traktatforpligtelser. Som jeg har anført ovenfor, kan det af selve arten af de overtrædelser, som artikel 228, stk. 2, EF er udformet til at bekæmpe, udledes, at foranstaltninger af både overtalende og afskrækkende karakter kan pålægges i medfør af bestemmelsen. Den omstændighed, at en medlemsstat har afværget pålæggelse af en økonomisk sanktion ved endelig at opfylde sine forpligtelser under den administrative procedure, kan derimod anses for virkningen af en forudset sanktion, der bekræfter den afskrækkende virkning af denne sanktion.

45. Et af de væsentligste argumenter, der er fremført mod muligheden for, at et fast beløb og en tvangsbøde kan pålægges samtidig, er baseret på ordlyden af artikel 228, stk. 2, EF, der giver Domstolen kompetence til at pålægge betaling af et fast beløb »eller« en tvangsbøde, hvis den fastslår, at en medlemsstat ikke har efterkommet Domstolens tidligere dom i medfør af artikel 226 EF. Spørgsmålet er derfor, om ordet »eller« skal forstås således, at det udelukker eller ikke udelukker anvendelse af begge sanktioner. Indledningsvis vil jeg påpege, at artikel 228, stk. 2, EF skal fortolkes således, at det sikres, at den udgør et effektivt instrument til håndhævelse af fællesskabsforpligtelser i tilfælde, hvor medlemsstater gang på gang har

tilsidesat disse forpligtelser. Som jeg har forklaret ovenfor, kan pålæggelse af betaling af enten et fast beløb eller en tvangsbøde i visse situationer vise sig ikke at være en tilstrækkelig reaktion på en vedvarende overtrædelse af fællesskabsretten, således at en kombination af disse instrumenter er nødvendig. Denne fortolkning er baseret på formålet med og funktionen af artikel 228, stk. 2, EF. Det ville være i strid med dette formål og påvirke effektiviteten af artikel 228, stk. 2, EF, hvis det accepteres, at ordet »eller« i denne bestemmelse skal forstås således, at det udelukker samtidig anvendelse af begge sanktionstyper. Det er også helt ufornuddet at fortolke den på denne måde, da det sprogligt er muligt at anse den for ikke at udelukke anvendelse af begge sanktioner. Forskellige bestemmelser i EF-traktaten, såsom artikel 5 EF, 48 EF og 81 EF, anvender således dette ord i denne betydning. Selv om ordet »eller« generelt — afhængig af de omstændigheder, hvorunder det bliver anvendt — enten kan have en udelukkende eller en ikke-udelukkende betydning, er det åbenlyst, at det i betragtning af formålene med artikel 228, stk. 2, EF, der er beskrevet ovenfor, kun kan forstås i dets ikke-udelukkende forstand i forbindelse med denne bestemmelse.

46. En række medlemsstater har anført, at det ville være i strid med proportionalitetsprincippet at pålægge en kombineret straf. Jeg er enig i, at Domstolen, når den overvejer at anvende dette instrument, skal gøre dette på en måde, der er forholdsmæssig med den foreliggende situation. Det kan imidlertid så meget desto mindre godtages, at en kombination i sig selv er uforholdsmæssig. Dette afhænger helt af omstændighederne i den foreliggende sag. Disse omstændigheder kan være sådanne, at det ville være en utilstræk-

kelig reaktion ikke at pålægge en sanktion, der bestod i et fast beløb og en tvangsbøde, og derfor være uforholdsmæssig i den modsatte forstand.

tvangsbøde, hvis den fastslår, at medlemsstaten ikke har efterkommet en dom i medfør af artikel 226 EF, og den finder, at omstændighederne i sagen begrundet pålæggelse af en sådan kombineret straf.

47. En yderligere indsigelse vedrører den omstændighed, at varigheden af overtrædelser tages i betragtning to gange ved beregningen af størrelserne af det faste beløb og af tvangsbøden. Dette ville indebære, at der pålægges en dobbelt sanktion for én tilsidesættelse af fællesskabsforpligtelser for det samme tidsrum. Jeg deler ikke denne opfattelse. Hver sanktion har sit eget formål og skal beregnes således, at den udfylder sin funktion. Det faste beløb udgør en reaktion på den vedvarende tilsidesættelse af traktatforpligtelser over en afgrænset tidsperiode. Da denne sanktion tilsigter at virke afskrækkende, skal den fastsættes på et sådant niveau, at den afskrækker en medlemsstat fra at begå flere overtrædelser af fællesskabsretten. Det samme gælder tvangsbøden med hensyn til dens funktion, der er at tilskynde en medlemsstat til overholdelse. Anvendelse af overtrædelsens varighed som en faktor ved beregningen af niveauet for hver af sanktionerne indebærer ikke, at der pålægges en dobbelt sanktion for overtrædelser i den samme tidsperiode. Det er blot en af de faktorer, der tages hensyn til ved fastsættelsen af det passende overtalelsesniveau.

IV — Konsekvenser for den foreliggende sag

49. I mit forslag til afgørelse af 29. april 2004 fastslog jeg, at Den Franske Republik faktisk ikke have efterkommet Domstolens dom af 11. juni 1991. I betragtning af den særligt alvorlige karakter af tilsidesættelsen af forpligtelsen til at overvåge og håndhæve fællesskabsbestemmelserne om fiskenes mindstemål i næsten to årtier, konkluderede jeg, at dette begrundede idømmelse af et fast beløb, der strækker sig over den periode, der løb fra ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union (»Maastricht-traktaten«) til udgangen af den periode, der var fastsat for at efterkomme Kommissionens begrundede udtale af 6. juni 2000¹³. I mit forslag til beregning af dette beløb foreslog jeg at anvende en lempeligere fremgangsmåde, da det var første gang, der blev fremsat et sådant forslag, da Kommissionen ikke havde foreslået en sådan sanktion, og da der ikke forelå nogen praksis at henholde sig til¹⁴.

48. Min besvarelse af det andet spørgsmål er derfor, at artikel 228, stk. 2, EF ikke er til hinder for, at Domstolen pålægger en medlemsstat at betale både et fast beløb og en

¹³ — Punkt 90-95.

¹⁴ — Punkt 102.

50. Jeg finder ikke som sådan nogen grund til at genoverveje denne analyse med hensyn til indholdet og til de konsekvenser, der skal træffes af Den Franske Republiks tilside-sættelse af sine traktatforpligtelser. Som jeg har konkluderet i min besvarelse af det første spørgsmål, bør Domstolen, når den i en sag, der verserer for den, overvejer at pålægge en strengere sanktion end den, Kommissionen har foreslået, høre parterne om denne sanktion. Da parterne i denne sag ikke har

haft mulighed for at fremføre deres bemærkninger til den sanktion, som jeg har foreslået i mit første forslag til afgørelse, forekommer den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde nu at være at anmode dem om at gøre dette i et fremtidigt retsmøde. Alternativt kunne Domstolen overveje, hvis den i princippet ville anvende min fremgangsmåde, at idømme et symbolsk fast beløb. Der er på den anden side ingen grund til at genoverveje den tvangsbøde, jeg har foreslået.

V — Forslag til afgørelse

51. Jeg konkluderer derfor, at de af Domstolen stillede spørgsmål skal besvares som følger:

- Domstolen har fuld kompetence i medfør af artikel 228, stk. 2, EF til at pålægge betaling af et fast straffebeløb, når Kommissionen har foreslået, at der pålægges en tvangsbøde. Hvis Domstolen overvejer at pålægge en strengere sanktion end den, Kommissionen har foreslået, kræver retten til kontradiktion, at parterne høres om den sanktion, som Domstolen påtænker at pålægge.
- Artikel 228, stk. 2, EF er ikke til hinder for, at Domstolen pålægger en medlemsstat at betale både et fast beløb og en tvangsbøde, hvis den fastslår, at medlemsstaten ikke har efterkommet en dom i medfør af artikel 226 EF, og den finder, at omstændighederne i sagen begrundet pålæggelse af en sådan kombineret straf.