STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOEDA
přednesené dne 29. dubna 2004 [1]

I – Úvod

1. Probíhající řízení bylo zahájeno Komisí podle čl. 228 odst. 2 druhého pododstavce ES v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve věci Komise v. Francouzská republika (C-64/88 [2]). V uvedeném rozsudku Soudní dvůr určil, že Francouzská republika tím, že v letech 1984 až 1987 neprováděla kontroly zajišťující soulad s technickými opatřeními Společenství pro zachování rybolovných zdrojů [3], nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 1 nařízení Rady (EHS) č. 2057/82 ze dne 29. června 1982, kterým se stanoví určitá kontrolní opatření týkající se rybolovných činností plavidel členských států [4], a článku 1 nařízení Rady (EHS) č. 2241/87 ze dne 23. července 1987, kterým se stanoví určitá kontrolní opatření týkající se rybolovných činností (dále jen „nařízení o kontrolách" [5]).

2. Konkrétně Soudní dvůr rozhodl, že Francouzská republika nezajistila přiměřené kontroly souladu s pravidly Společenství o:

— minimální velikosti ok sítí,

— připevňování zařízení k sítím,

— vedlejších úlovcích a

— minimální velikosti ryb k prodeji.

Dále Soudní dvůr rozhodl, že Francouzská republika nesplnila svoji povinnost stíhat osoby, které porušily příslušné právní předpisy Společenství, jak požadují nařízení o kontrolách.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — [1991] Recueil, s. I-2727.

3 — Nařízení Rady (EHS) č. 171/83 ze dne 25. ledna 1983, kterým se stanoví určitá technická opatření pro zachování rybolovných zdrojů (Úř. věst. L 24, s. 14) a nařízení Rady (EHS) č. 3094/86 ze dne 7. října 1986, kterým se stanoví určitá technická opatření pro zachování rybolovných zdrojů (Úř. věst. L 288, s. 1).

4 — Úř. věst. L 220, s. 1.

5 — Úř. věst. L 207, s. 1.

3. Několik měsíců po rozsudku Soudního dvora Komise požadovala, aby jí francouzská vláda poskytla informace o opatřeních, která přijala za účelem vyhovění rozsudku, jak vyžaduje čl. 228 odst. 1 ES. To bylo začátkem zdlouhavého dialogu o úsilí Francie prosadit nařízení Společenství o rybolovu mezi Komisí a francouzskou vládou, který trval téměř 11 let. Přestože Komise během dialogu přijala skutečnost, že ve většině bodů došlo ke zlepšení, stále není přesvědčena, že Francouzská republika zcela plní své povinnosti týkající se odlovu a prodeje podměrečných ryb, zejména štikozubce, a stíhání osob, které porušily příslušná pravidla.

4. Komise se proto nyní domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Francouzská republika tím, že nadále neprovádí kontrolní činnost za účelem zajištění souladu s technickými opatřeními pro zachování rybolovných zdrojů, a tím porušuje nařízení o kontrolách Společenství, nepřijala veškerá opatření nezbytná za účelem vyhovění rozsudku ze dne 11. června 1991, a proto nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES. Kromě toho se Komise domáhá, aby Soudní dvůr uložil Francouzské republice zaplatit ve prospěch účtu „vlastní zdroje ES" penále ve výši 316 500 eur za každý den prodlení v provádění opatření nezbytných k zajištění vyhovění uvedenému rozsudku počínaje vydáním tohoto rozsudku až do vyhovění rozsudku ze dne 11. června 1991. Konečně, se domáhá, aby Soudní dvůr uložil Francouzské republice náhradu nákladů řízení.

5. Francouzská republika v první řadě navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu Komise jako neopodstatněnou. Podpůrně Francouzská republika žádá, aby v případě, že Soudní dvůr bude považovat za vhodné uložit penále, zohlednil veškeré okolnosti případu.

II – Příslušné právní předpisy Společenství

6. Ustanovení Společenství o kontrolách v odvětví rybolovu, o která se jedná v projednávaném případě, byla původně stanovena nařízením Rady č. 2057/82 a později nařízením Rady č. 2241/87, na která je učiněn odkaz v bodě 1. Nařízením o kontrolách, platným v současné době, je nařízení Rady (EHS) č. 2847/93 ze dne 12. října 1993 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku [6] (dále jen „nařízení č. 2847/93").

6 — Úř. věst. L 261, s. 1; Zvl. vyd. 04/02, s. 70.

7. Podle svého prvního ustanovení, nařízení č. 2847/93 stanoví režim Společenství k zajištění souladu s pravidly společné rybářské politiky. Tento režim zahrnuje zejména ustanovení o technické kontrole, mimo jiné opatření pro zachování a řízení zdrojů, jakož i určitá ustanovení týkající se účinnosti sankcí v případě nedodržení uvedených opatření. Druhý odstavec článku 1 obsahuje základní povinnost členských států týkající se kontroly souladu s ustanoveními Společenství o rybolovu:

„Za tímto účelem přijme každý členský stát v souladu s předpisy Společenství patřičná opatření k zajištění účinnosti tohoto režimu. Příslušným orgánům pak poskytne dostatečné prostředky, aby mohly plnit inspekční a kontrolní úkoly vymezené v tomto nařízení. [...]"

8. Článek 2 odst. 1 nařízení č. 2847/93 stanoví:

„Aby bylo zajištěno dodržování všech platných právních předpisů týkajících se opatření k zachování zdrojů a kontrolních opatření, kontroluje každý členský stát na svém území a v mořských vodách pod jeho svrchovaností nebo jurisdikcí rybolov a činnosti s ním související. Provádí inspekce rybářských plavidel, kontroluje všechny činnosti, zejména vykládku, prodej, převoz a uskladnění ryb a záznamy o vykládce a prodeji, čímž umožní prověřování provádění tohoto nařízení."

9. Pokud jde o donucovací opatření, která mají přijmout členské státy vůči porušování ustanovení Společenství o rybolovu, čl. 31 odst. 1 a 2 nařízení č. 2847/93 stanoví:

„1. Členské státy dbají na to, aby byla přijata patřičná opatření včetně, v souladu s jejich vnitrostátními právními předpisy, zahájení správního a trestního řízení proti fyzickým nebo právnickým osobám, je-li, zejména po skončení kontroly nebo inspekce prováděné podle tohoto nařízení, zjištěno, že nebyla dodržována pravidla společné rybářské politiky[7].

2. Řízení zahájená v souladu s odstavcem 1 musejí, v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy, účinně připravit odpovědné osoby o hospodářský zisk plynoucí z porušení předpisů nebo musejí, přiměřeně závažnosti porušení, působit tak,

7 — Pozn. překladatele: daná poznámka pod čarou je relevantní jen pro anglické znění stanoviska, kde je uvedeno, že daný článek byl doplněn, neboť anglické znění daného nařízení v Úředním věstníku se nezdá úplné.

aby odradila od dalšího porušení stejného druhu."

III – Postup před zahájením soudního řízení

10. V projednávaném případě Komise tvrdí, že kontrola a vymáhání prováděné francouzskými orgány byly nedostatečné ve vztahu k ustanovením Společenství o zachování, jejichž cílem je zabránit vykládce a prodeji podměrečných ryb, zejména štikozubce. Příslušná opatření Společenství jsou stanovena v následných nařízeních Rady o technických opatřeních pro zachování rybolovných zdrojů [8]. Nařízením platným v současné době je nařízení Rady (ES) č. 850/98 ze dne 30. března 1998 o zachování rybolovných zdrojů pomocí technických opatření na ochranu nedospělých mořských živočichů [9]. Aniž je nutné citovat relevantní ustanovení v plném rozsahu, lze obecně uvést, že toto nařízení obsahuje různá ustanovení za účelem předcházení odlovu, vykládce a prodeji podměrečných ryb. Ta zahrnují ustanovení o minimální velikosti ok sítí, zákazu připevňování k sítím zařízení, jimiž jsou sítě ucpány nebo jinak účinně zmenšeny, a zákazu, mimo jiné, vykládat a prodávat podměrečné ryby, kromě úlovků, které jsou pouhým omezeným procentem celkového úlovku.

11. Jak bylo výše uvedeno, otázka, zda Francouzská republika přijala opatření k ukončení porušování stanovených Soudním dvorem v rozsudku ze dne 11. června 1991, byla předmětem zdlouhavého dialogu mezi Komisí a francouzskými orgány, který trval od listopadu 1991 až do zahájení probíhajícího řízení dne 27. srpna 2002. Během postupu před zahájením soudního řízení byl postoj Komise podpořen zprávami rybářských inspektorů Společenství [10], které obsahovaly skutková zjištění učiněná během pravidelných šetření v přístavech a na dražbách v různých pobřežních regionech Francie.

12. V původní korespondenci mezi Komisí a Francouzskou republikou o opatřeních přijatých posledně jmenovanou za účelem ukončení porušování stanovených v rozsudku ze dne 11. června 1991 francouzské orgány uvedly, že „dělaly vše, co bylo možné, aby jednaly v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy za účelem vyhovění rozsudku". Mimo jiné odkázaly na „dlouhodobou činnost" s cílem omezit vykládku podměrečných ryb.

8 — Prvním nařízením v této oblasti bylo nařízení Rady (EHS) č. 171/83 uvedené v poznámce pod čarou 3. Po opakovaných změnách bylo uvedené nařízení zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (EHS) č. 3094/86, rovněž uvedeným v poznámce pod čarou 3, které bylo také zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 894/97 ze dne 29. dubna 1997 (Úř. věst. L 132, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 256).

9 — Úř. věst. L 125, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 256.

10 — Článek 29 nařízení č. 2847/93 stanoví prověřování provádění nařízení o kontrolách prostřednictvím kontrol dokladů a šetření na místě inspektorů Společenství.

13. Po šetření v několika francouzských přístavech v roce 1992 rybářští inspektoři Společenství ohlásili, že se situace zlepšila, zejména pokud jde o právní předpisy o kontrole souladu s ustanoveními Společenství o rybolovu. Kontroly byly nicméně nadále nedostatečné v řadě ohledů. Hlavním problémem byla měřidla používaná na měření velikosti ok sítí a kontrola vedlejších úlovků a velikosti ryb. Dále bylo nedostatečné stíhání porušení. Následně Komise dne 11. října 1993 zaslala Francouzské republice výzvu dopisem, v němž uvedla tyto body a vyzvala francouzskou vládu k podání připomínek.

14. Informace a vysvětlení, které poskytla francouzská vláda, umožnily Komisi dojít k závěru, že porušování týkající se kontroly pravidel Společenství o vedlejších úlovcích bylo ukončeno. Nadále nicméně zastávala názor, že určitý počet nedostatků nadále existuje, zejména pokud jde o měření ok sítí a vykládku a dražební prodej podměrečných ryb. Komise z uvedené skutečnosti usoudila, že francouzské orgány zaujaly shovívavý postoj k vykládce a prodeji podměrečných ryb v rozporu s pravidly Společenství. Dále byla zjevně pozastavena „dlouhodobá činnost" v části Bretaně, v Bigoudin [11], kvůli složité společensko-hospodářské situaci v uvedeném regionu a s ohledem na politickou citlivost problému. „Shovívavý postoj" vůči kontrolám byl posílen stíháním, která nevedla k uložení sankcí přiměřených závažnosti porušení.

15. Komise proto podle čl. 171 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní čl. 228 odst. 2 ES) dne 14. dubna 1996 předala Francouzské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém konstatovala, že rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 dosud nebylo zcela vyhověno v následujících bodech:

— nesplnění ustanovení Společenství o měření minimální velikosti ok sítí;

— nedostatečnost kontrol, což umožňuje prodej podměrečných ryb;

— shovívavý postoj francouzských orgánů, který byl podpořen tím, že stíhání

11 — Bigoudin je ve Finistère na jihozápadu Bretaně. Přístavy Le Guilvinec, Loctudy, Lesconil a St. Guénolé jsou umístěny v tomto regionu.

porušení nevedlo k uložení sankcí přiměřených závažnosti porušení a nebylo tedy odrazující.

Komise upozornila Francouzskou republiku na možnost finančních sankcí uložených Soudním dvorem v případě nevyhovění rozsudku ze dne 11. června 1991. Požadovala odpověď do dvou měsíců po oznámení odůvodněného stanoviska.

16. Ve svých odpovědích ze dnů 26. července 1996 a 27. května 1997 na odůvodněné stanovisko Francouzská republika tvrdila, že nařízení Společenství o minimální velikosti ok sítí byla řádně uplatněna a že v této otázce neobdržela žádnou stížnost od rybářských inspektorů Společenství. Rovněž poskytla informace a čísla týkající se provedených kontrol, uložených sankcí a přidělených zdrojích pro kontroly v souladu s ustanoveními Společenství o rybolovu. Konečně, Francouzská republika si stěžovala, že zprávy s nálezy rybářských inspektorů Společenství jí nebyly dány k dispozici, a tím jí bylo zabráněno přiměřeně odpovědět na skutečnosti uvedené v odůvodněném stanovisku.

17. V dalších dopisech francouzská vláda poskytla Komisi další informace o nárůstu francouzského úsilí, pokud jde o kontroly, a o přijatých opatřeních za účelem zlepšení vnitřní organizace služeb zodpovědných za kontrolu souladu s pravidly Společenství týkajícími se rybolovu. V jednom z dopisů (ze dne 31. října 1997) konstatuje, že bylo dosaženo uspokojivé rovnováhy v používání právních předpisů Společenství a vnitrostátních právních předpisů, „kromě trvajícího problému týkajícího se velikosti nedospělých jedinců štikozubce (‚merluchon') v Bigoudin".

18. Přes tato vyjádření a kladný vývoj na organizační úrovni naznačený francouzskými orgány, další šetření rybářských inspektorů Společenství ve francouzských přístavech a na dražbách v přístavních regionech v letech 1996 až 2000 odhalila, že problém vykládky a prodeje podměrečných ryb přetrvává. Při několika příležitostech inspektoři Společenství konstatovali, že buď při vykládkách a dražbách nebyli přítomni žádní úředníci, nebo úředníci, kteří byli přítomni, nepřijali proti prodeji podměrečného štikozubce žádná opatření (šetření v přístavech Le Guilvinec a Concarneau v září 1997 a v přístavech Marennes-Oleron, Arcachon a Bayonne v říjnu 1997). Jedna zpráva (šetření v přístavech Lorient, Le Guilvinec a Concarneau v srpnu 1996) uvádí existenci „tiché úmluvy mezi průmyslem a orgány o přijetí vykládek štikozubce o velikosti pouze 24 cm místo povolené velikosti 27 cm". Jiná zpráva (šetření v přístavech Douarnenez, Lorient a Le Guilvinec v březnu 1999) stanoví, že existují ústní pokyny, aby místní úředníci vyřadili z dražby ryby pod 17 cm, ale ryby o velikosti mezi 17 a 23 cm a mezi 23 a 26 cm bylo povoleno prodávat. Dalším zjištěním bylo, že podměrečný štiko-

zubec, často prodávaný jako „smažený štikozubec (merluchon)", byl často otevřeně dražen pod označením „00" vyhrazeným pro tuto kategorii ryb, jakož i pro podměrečné ryby jiných druhů (šetření v přístavech Lorient, Benodet, Loctudy, Le Guilvinec, Lesconil a St. Guénolé v červenci 1999). Konečně, během šetření ve středozemních přístavech Sète, Agde a Port Vendres v dubnu 2000 se prokázalo, že popsané praktiky se neomezují na Bretaň, ale že jde o problém rozšířený po celé Francouzské republice.

19. Tato zjištění rybářských inspektorů Společenství vedla Komisi dne 6. června 2000 k vydání doplňujícího odůvodněného stanoviska. Komise došla k závěru, že od vydání odůvodněného stanoviska dne 17. dubna 1996 a odpovědi francouzské vlády jsou podměrečné ryby nadále prodávány na dražbách i přímo, že vnitrostátní inspektoři nedohlíží na vykládky a dražby za účelem odhalení podměrečných ryb, zejména štikozubce, a že porušení jsou stíhána jen sporadicky. Komise považuje používání označení „00" v úředních dokladech týkajících se dražeb za vysoce závažné, neboť jde o otevřené porušování ustanovení nařízení Rady (ES) č. 2406/96 ze dne 26. listopadu 1996 o stanovení společných obchodních norem pro některé produkty rybolovu [12], a zejména článku 2. Skutečnost, že problém s nedospělými jedinci štikozubce (merluchon) je politicky citlivý, že se týká zejména jednoho regionu a že došlo k výraznému zmenšení problému v posledních letech, podle názoru Komise nemůže odůvodnit neuplatňování technických opatření pro zachování. Protože daná opatření jsou zaměřena na ochranu nedospělých jedinců, systematické nedodržování ustanovení Společenství může mít katastrofické následky pro stav dostupných zásob. Porušování daných ustanovení je tedy závažné zejména proto, že se zdá, že francouzské orgány vydaly pokyny k jejich neuplatňování. Komise vyzvala francouzskou vládu k přijetí opatření nezbytných k nápravě označeného porušování do dvou měsíců od oznámení doplňujícího odůvodněného stanoviska.

20. Francouzská vláda v odpovědi dne 1. srpna 2000 zdůraznila zejména tři body. Zaprvé konstatovala, že označení „00" nebylo nikdy používáno jako označení podměrečných ryb, ale jako označení neroztříděných ryb různých velikostí. Zadruhé tvrdila, že rybářští inspektoři Společenství ve svých zprávách zjevně zaměnili osoby odpovědné za obchodní provoz prodejních zařízení s osobami pověřenými uplatňováním nařízení o rybolovu, které jsou jako jediné příslušné konstatovat, že došlo k porušení. Francouzská vláda, s ohledem na čísla sdělená Komisi, pokud jde o opatření přijatá francouzskými orgány ve vztahu k porušování pravidel o minimální velikosti ryb, považuje závěr, že kontrolní služby vykazují shovívavý přístup, za přehnaný a dokonce nespravedlivý. Zatřetí vysvětlila, že organizační a právní rámec kontroly

12 — Úř. věst. L 334, s. 1; Zvl. vyd. 04/02, s. 331.

souladu s nařízeními o rybolovu byl od vydání zprávy inspektorů Společenství v červenci 1999 významně zdokonalen. Reorganizace kontrolních služeb potvrzuje pevný úmysl francouzských orgánů zvýšit účinnost kontrol v odvětví rybolovu.

21. Komise (dne 15. února 2001) reagovala žádostí o další informace o opatřeních přijatých Francouzskou republikou za účelem ukončení používání označení „00". Kromě toho, s ohledem na vůli Francouzské republiky posílit kapacitu kontroly Komise zdůraznila, že její doplňující odůvodněné stanovisko bylo zaměřeno na problém vykládky a prodeje podměrečného štikozubce zejména v bretaňských regionech Finistère a Morbihan. Proto žádá francouzské orgány o sdělení jejich závěrů týkajících se tohoto konkrétního typu porušení. Dané informace byly poskytnuty francouzskou vládou dne 16. října 2001. Zaprvé, oběžníkem určeným orgánům regionů a departementů oznámila ukončení používání označení „00" nejpozději ke konci roku 2001. Poté poukázala na to, že kopie úředních zpráv o porušeních a zabaveních a o příslušných závěrech byly poslány Komisi. Rovněž zdůraznila, že od roku 1998 vzrostl počet stíhání porušení pravidel o minimální velikosti ryb a byly rovněž uloženy odrazující sankce. Konečně, francouzská vláda poukázala na obecný plán kontroly pro odvětví rybolovu přijatý v roce 2001, který stanoví priority pro kontrolu souladu s ustanoveními o rybolovu. Tyto priority zahrnovaly provedení plánu obnovy druhu štikozubec a přísnou kontrolu velikosti ryb.

22. Mezitím rybářští inspektoři Společenství znovu (v červnu 2001) provedli šetření v několika přístavech v Bigoudin a znovu konstatovali, že úroveň a kvalita kontrol byla stále nedostatečná. Inspektoři došli k závěru, že úroveň souladu s technickými opatřeními v této oblasti ještě nelze pokládat za přijatelnou. Podměrečný štikozubec byl vykládán a obchodován nepřetržitě bez patrné snahy o kontrolu za účelem ukončení těchto praktik. Dále konstatovali, že odpovědné vnitrostátní orgány měly nedostatečné zdroje, byly špatně vybavené a měly nedostatečný výcvik. Správní postupy nebyly dostatečně rozvinuty, aby splňovaly požadavky dané situace. Konečně, připomněli, že úroveň a kvalita kontrol dražeb a maloobchodního prodeje byla extrémně nízká.

23. Vzhledem k tomu, že se Komise domnívala, že informace o obecném zlepšení snahy o kontrolu poskytnuté Francouzskou republikou problém prosazování ustanovení Společenství, pokud jde o podměrečného štikozubce v regionu Bigoudin dostatečně neřeší, dospěla k názoru, že Francouzská republika dosud nepřijala dostatečná opatření za účе-

lem vyhovění rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991. Následně Komise zahájila probíhající řízení podle čl. 228 odst. 2 ES podáním žaloby dne 27. srpna 2002. Návrhy obou účastníků řízení již byly převzaty v bodech 4 a 5 tohoto stanoviska.

IV – Situace v současné době

24. V přípravě na jednání se Soudní dvůr dne 19. prosince 2003 obrátil na Komisi a Francouzskou republikou s řadou písemných otázek týkajících se současné situace, pokud jde o problém vykládky a prodeje podměrečných ryb. Komise měla odpovědět, zda rybářští inspektoři Společenství provedli od zahájení probíhajícího řízení kontroly na místě, a pokud ano, měla předložit jejich zprávy, a v případě, že by bylo hlášeno přetrvávání prodeje významného množství podměrečných ryb, měla označit, jaká opatření by měla být přijata francouzskými orgány za účelem ukončení takové situace. Francouzská republika byla požádána o poskytnutí informací o počtu kontrol provedených na moři a na pevnině (jak na dražbách, tak mimo dražby) od zahájení probíhajícího řízení za účelem zajištění souladu s ustanoveními o minimální velikosti ryb a o uvedení počtu porušení a legální činnosti provedené ve vztahu k těmto porušením. Oba účastníci řízení poskytli požadované informace dne 30. ledna 2004.

25. Komise odpověděla, že od zahájení probíhajícího řízení byla provedena tři šetření na místě. Během těchto šetření bylo určeno, že přesto, že došlo k poklesu nabídky k prodeji podměrečného štikozubce v Bretani, a zejména v Bigoudin, nedošlo k tomu v regionech u Středozemního moře. Inspektoři Společenství konstatovali nedostatek kontrol během vykládky za účelem zabránění prodeji podměrečných ryb, a že ne ve všech případech porušení byla vypracována úřední zpráva. Navzdory opatřením přijatým francouzskými orgány od roku 1998 za účelem zlepšení kontrol Komise nemohla konstatovat, že by měla skutečný účinek. Naproti tomu má důvod věřit, že to není tento případ. Aby mohla konstatovat, že skutečně došlo k ukončení porušování, potřebovala by mít k dispozici úplné a vyčerpávající informace o všech kontrolách provedených v letech 2001, 2002 a 2003, pokud jde o podměrečné ryby a zejména o štikozubce. Při jednání Komise doplnila, že příslušný soulad s nařízením č. 2847/93 vyžaduje, aby byl kontrolován celý řetězec činností týkající se rybolovu a že kontrola vykládek je v této

řadě činností zvláště důležitá. Informace a čísla poskytnutá francouzskou vládou nejsou dostatečně podrobná, aby bylo možné učinit závěr, že porušování bylo ukončeno.

26. Ve své odpovědi francouzská vláda poskytla čísla týkající se kontrol na moři a na pevnině pro roky 2001 až 2003. Z těchto čísel se zdá, že došlo ke značnému poklesu počtu obou typů kontrol v roce 2003 v porovnání s předchozími dvěma roky. Pokles počtu kontrol na moři v roce 2003 byl vysvětlen rozmístěním námořních plavidel za účelem boje proti znečištění po potopení ropného tankeru *Prestige*. Podle francouzské vlády došlo k poklesu kontrol na pevnině následkem zlepšení disciplíny ze strany rybářů, což rovněž zaznamenali inspektoři Komise během neohlášeného šetření v červnu 2003. Při té příležitosti nebyly zaznamenány žádné podměrečné ryby. Počty uložených sankcí rovněž vykázaly pokles z roku 2001 na rok 2002. To bylo způsobeno amnestií [13], kterou byly prominuty uložené sankce do výše 750 eur a která promíjela pouze vyšší pokuty uložené po řádném zaplacení těchto pokut. Pokuty uložené ve vztahu k porušení pravidel o velikosti ryb byly podstatně vyšší.

13 — Zákon č. 2002-1062 ze dne 6. srpna 2002 (Loi portant amnistie).

27. Během jednání francouzská vláda odpověděla na vyjádření Komise, že přestože došlo k poklesu vykládky podměrečného štikozubce v oblasti, která jí zajímala nejvíce, v Bigoudin v Bretani, daný problém přetrval na pobřeží Středozemního moře. Poznamenává, že vzhledem k tomu, že v době vydání rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 nebyla na rybolov ve Středozemním moři uplatňována žádná zvláštní opatření pro zachování, nelze považovat skutečnost, že soulad s nařízením č. 2847/93 není v daném regionu dosud uspokojivý, za nevyhovění rozsudku Soudního dvora.

V – Posouzení

A – *Úvodní poznámky: povinnost vymáhání v kontextu SRP*

28. Než přistoupím k posouzení opatření přijatých Francouzskou republikou za účelem dosažení souladu s příslušnými ustanoveními Společenství o rybolovu po rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991, je třeba daný problém umístit do správného kontextu, tj. význam vymáhání ustanovení práva Společenství, zejména v oblasti společné rybářské politiky.

29. V obecném smyslu právní řád Společenství, ačkoli je autonomní, je závislým právním řádem, jelikož ve většině oblastí závisí na úsilí členských států zajistit úplné splnění povinností, které ukládá hospodářským subjektům. Členské státy mají obecnou povinnost podle článku 10 ES přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění toho, aby bylo právo Společenství účinně uplatňováno a vymáháno a bylo dosaženo „užitečného účinku". Podrobněji, členské státy musejí zajistit fungování právního rámce pro uplatňování a vymáhání opatření Společenství, ustanovení příslušných orgánů, dostupnost dostatečných zdrojů a přijetí patřičných opatření proti osobám porušujícím tento právní rámec. Pokud bude snaha členských států při vymáhání nedostatečná, nebude možné dosáhnout cílů příslušných ustanovení Společenství víceméně jednotným způsobem po celém Společenství.

30. Přestože členské státy požívají širokého prostoru pro volné uvážení při určování, jak tohoto cíle dosáhnout, Soudní dvůr ve své judikatuře stanovil určité normy týkající se procesních pravidel, která se vztahují na vymáhání práv a povinností Společenství. Zejména v ustálené judikatuře stanovil, že taková pravidla nemohou být méně příznivá než pravidla upravující podobné domácí činnosti (zásada rovnocennosti) a nemohou potenciálně znemožnit nebo nadměrně ztížit výkon práv přiznaných právem Společenství (zásada efektivity) [14]. Kromě toho Soudní dvůr objasnil, že povinnosti spočívající na členských státech podle článku 10 ES ve vztahu k vymáhání vyžadují, aby zajistily, „že porušení práva Společenství budou trestána za procesních a hmotněprávních podmínek, které jsou podobné podmínkám týkajících se porušování vnitrostátního práva podobné povahy a významu, a v každém případě, že sankce budou účinné, přiměřené a odrazující. Dále, pokud jde o porušení práva Společenství, musejí vnitrostátní orgány jednat se stejnou péčí, jakou věnují provádění odpovídajících vnitrostátních právních předpisů" [15].

31. Přísný soulad s těmito obecnými povinnostmi, pokud jde o účinné uplatňování a vymáhání opatření Společenství, je zejména důležitý v kontextu společné rybářské politiky (dále jen „SRP") z celé řady důvodů. Tyto důvody se týkají povahy rybolovu jako hospodářské činnosti, skutečnosti, že rybí populaci ve Společenství je třeba považovat za společný zdroj členských států, vzájemné

14 — Odkazuji pouze na nejnovější vyjádření této zásady v rozsudku ze dne 7. ledna 2004, Evans (C-63/01, Recueil, s. I-14447, bod 45).

15 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Řecko (68/88, Recueil, s 2965, body 24 a 25).

závislosti zájmů členských států v této oblasti a morálního rizika obsaženého v ukládání omezení využívání zdrojů.

32. Řízení přírodního zdroje jako je rybí populace, zahrnuje smíření (krátkodobé) hospodářských zájmů zaměřených na maximální využívání na jedné straně, se zájmem zachovat rybí populaci na biologicky a ekologicky přijatelné úrovni za účelem zajištění dlouhodobého využívání na druhé straně. Toto základní napětí rovněž vyjadřuje článek 2 nařízení Rady (EC) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky [16], podle kterého je hlavním cílem SRP „zajistit takové využívání živých vodních zdrojů, které umožní udržitelné hospodářské, environmentální a sociální podmínky". V této definici je vůdčí zásadou zmínka o udržitelnosti. Jedním z charakteristických rysů rybolovu jako hospodářské činnosti je to, že produkt je rovněž zdrojem produkce. Jde o obnovitelný zdroj. To znamená, že existuje přírodní, biologicky udržitelný limit pro úroveň využívání rybí populace. Nebudou-li dodržována opatření určená k omezení rybářského úsilí nebo k ochraně nedospělých jedinců, nutně to dlouhodobě ovlivní reprodukční schopnost rybí populace. Tato zásadní skutečnost vysvětluje, proč jsou podrobná pravidla týkající se kontroly a vymáhání již od počátku nedílnou součástí SRP.

33. Soudní dvůr rovněž zdůraznil, když konstatoval, že „je nevyhnutelné, aby členské státy plnily povinnosti uložené jim pravidly Společenství pro zachování a řízení rybí populace za účelem zajištění ochrany míst rybolovu, zachování biologických mořských zdrojů a jejich vyváženého využívání na trvalém základě a v přiměřených hospodářských a sociálních podmínkách", potřebu přísného souladu s opatřeními pro zachování v odvětví rybolovu, s cílem zachovat dlouhodobě reprodukční schopnosti [17]. Ve stejném duchu konstatoval, že „pokud se příslušné orgány členského státu budou systematicky vyhýbat přijetí opatření proti osobám odpovědným za [...] porušování, bude ohroženo jak zachování a řízení rybolovných zdrojů, tak jednotné uplatňování společné rybářské politiky [18]".

34. Rybí populaci ve Společenství je třeba považovat za společný zdroj členských států, který mají řídit všichni v zájmu všech. Nesoulad s ustanoveními Společenství pro zachování v jednom členském státě automaticky ovlivní zájmy (rybářského průmyslu)

16 — Úř. věst. L 358, s. 59; Zvl. vyd. 04/05, s. 482.

17 — Viz rozsudek ve spojených věcech Komise v. Francie (C-418/00 a C-419/00, Recueil, s. I-3969, bod 57).

18 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Francie (C-52/95, Recueil, s. I-4443, bod 35), rozsudek ve věci Komise v. Spojené království (C-454/99, Recueil, s. I-10323, bod 60) a rozsudek ve věci Komise v. Spojené království (C-140/00, Recueil, s. I-10379, bod 57).

jiného členského státu. Jinými slovy, existuje vysoký stupeň vzájemné závislosti v daném odvětví, který vyžaduje „společnou odpovědnost“ [19] členských států při kontrole systému omezení odlovu a vymáhání ustanovení zaměřených na ochranu rybí populace před nadměrným využíváním.

35. Dalším hlediskem této vzájemné závislosti je, že dosažení cílů SRP zjevně záleží na prvním místě na spolupráci rybářského průmyslu. Lze předpokládat, že vůle přijmout a dodržovat omezení uložené na rybolovnou činnost bude vyšší, pokud se rybáři budou moci spolehnout, že jsou rovnoměrně vymáhána všemi členskými státy, a tedy provozují svoji činnost za podmínek srovnatelných s podmínkami, kterým podléhají jejich soutěžitelé z jiných členských států. Rozdíly ve způsobu vymáhání ustanovení SRP členskými státy lze vnímat jako diskriminační a vedoucí k narušení hospodářské soutěže. Rovnost vymáhání je jedním z hledisek pro oblast, ve které by měli mít možnost provozovat svoji činnost.

36. Dále je třeba si uvědomit, že omezení rybolovu z důvodů zachování s sebou nutně nese morální riziko nedodržování. Omezené množství plynoucí z toho, že lze vyložit menší množství ryb povede k vyšším cenám, které samy o sobě učiní pro rybáře výhodnějším porušovat příslušná pravidla. Uložení omezení tedy vytváří hospodářský podnět pro pokračující využívání rybí populace, která je již ohrožena. To je samo o sobě důvodem pro zvýšení úsilí při kontrolách a vymáhání ve vztahu k rybářským oblastech ohroženým nadměrným využíváním.

37. Tyto poznámky ukazují, že dostatečná kontrola a vymáhání v odvětví rybolovu je zásadní pro zajištění využívání rybí populace udržitelným způsobem. Protože nedostatečnost v tomto ohledu má následky pro zachování zdrojů společných pro všechny členské státy, jejich vymáhání musí dosahovat vysoké úrovně. To znamená, že povinnosti uložené členským státům nařízením č. 2847/93 musejí být vykládány přísně.

38. Jako celek článek 1 nařízení č. 2847/93 požaduje, aby členské státy „přijaly [...] patřičná opatření k zajištění účinnosti tohoto režimu“ stanoveného „za účelem zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky“. Článek 2 doplňuje, že kontrolují rybolov a činnosti s ním související a provádějí inspekce rybářských plavidel a kontrolují všechny činnosti umožňující

19 — Rozsudek ve věci Španělsko v. Rada (C-9/89, Recueil, s. I-1383, body 10 a 31).

prověřování provádění tohoto nařízení, mimo jiné vykládku a prodej. Konečně, článek 31 ukládá členským státům přijmout patřičná opatření proti fyzickým nebo právnickým osobám, které nedodržely pravidla SRP a buď připravit odpovědné osoby o hospodářský zisk plynoucí z porušení předpisů, nebo přijmout opatření „přiměřená závažnosti porušení, působící tak, aby odradila od dalšího porušení stejného druhu".

39. Výsledek, kterého mají členské státy dosáhnout podle nařízení č. 2847/93 je tedy zajištění toho, aby jejich kontrolní činnost a vymáhání byly skutečně účinné. Pojmu „účinné" je třeba v tomto kontextu rozumět tak, že existuje uvěřitelná pravděpodobnost, že v případě nesouladu budou rybáři podstupovat vážné riziko odhalení a uložení sankcí, které by je přinejmenším připravily o hospodářský zisk plynoucí z porušení nařízení o rybolovu. Kontrolní úsilí a hrozba represí musejí vytvářet dostatečný tlak, aby učinily nesoulad hospodářsky nevýhodný, a tím zajistily, že situace předvídaná příslušnými nařízeními o rybolovu bude uskutečněna.

40. To jsou kritéria, které je třeba použít při posuzování, zda údajné porušení Francouzské republiky stále přetrvává.

B – *Dva obecné body: referenční datum a důkazy*

41. Zaprvé, v řízení podle čl. 228 odst. 2 ES je třeba o otázce, zda členský stát nesplnil své povinnosti, rozhodnout s odkazem na situaci trvající v členském státě na konci lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném Komisí. V tomto případě Komise předala původní odůvodněné stanovisko Francouzské republice dne 14. dubna 1996. Bylo doplněno druhým odůvodněným stanoviskem ze dne 6. června 2000. Protože lhůta pro ukončení porušení byla ve druhém z dokumentů dva měsíce, okamžikem pro rozhodnutí, zda Francouzská republika splnila povinnost, která pro ni vyplývá z čl. 228 odst. 1 ES vyhovět rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991, je 6. srpen 2000 [20].

42. Proto pro účely rozhodnutí, zda údajné porušování přetrvává či nikoli, nelze zohlednit vývoj po tomto datu [21]. Takový vývoj je však relevantní pro posouzení, zda je účelné

20 — Rozsudek ve věci Komise v. Španělsko (C-474/99, Recueil, s. I-5293, bod 27); rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-33/01, Recueil, s. I-5447, bod 13).

21 — Rozsudek ve věci Komise v. Francie (C-147/00, Recueil, s. I-2387, bod 26); rozsudek ve spojených věcech Komise v. Francie (C-418/00 a C-419/00, bod 66) výše uvedený v poznámce pod čarou 17.

uložit paušální částku nebo penále, jak stanoví čl. 228 odst. 2 třetí pododstavec ES. K tomu se ještě vrátím.

43. Druhý bod se týká důkazů. Tvrzení Komise týkající se nedostatečnosti kontrol a činnosti na základě porušení pravidel Společenství o minimální velikosti ryb se převážně zakládá na zprávách (uložených ve spise) vypracovaných rybářskými inspektory Společenství při jejich pravidelných šetřeních na místě v pobřežních regionech Francie. Tyto zprávy zahrnují dobu od května 1994 do července 2003.

44. Francouzská vláda namítá skutečnost, že se Komise omezuje na konstatování, že opatření přijatá francouzskými orgány s cílem ukončit zbývající porušování byla nepřiměřená, aniž by naznačila, jaká opatření by byla přiměřená. Dále si stěžuje, že Komise prostě zamítla skutečnosti a čísla, která jí poskytla, jako nedostatečné, aniž by je vyvrátila, zatímco naopak na Komisi spočívá úkol prokázat, že daný členský stát stále porušuje povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy [22]. Kromě toho tvrdí, že jí nikdy nebyly sděleny zprávy rybářských inspektorů Společenství, o které se Komise opírá, takže neměla příležitost reagovat na zjištění uvedená v těchto zprávách. Podle jejího názoru nejsou rozličné argumenty předložené Komisí podloženy přenými skutečnostmi a jsou založeny na prostých předpokladech, které jim dávají subjektivní nádech.

45. Je pravda, že určení porušování ve smyslu článků 226 ES a 228 ES musí být založeno na objektivním zjištění [23], že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy nebo sekundárního práva. V tomto ohledu je otázkou, zda jsou informace obsažené ve zprávách rybářských inspektorů Společenství dostatečné k tomu, aby byly takovýmto objektivním zjištěním.

46. Za okolností projednávaného případu skutečně považuji zprávy za spolehlivý zdroj informací o situaci, pokud jde o kontrolní praktiky ve francouzských přístavech a na dražbách, které inspektoři navštívili. Dohromady tyto zprávy poskytují obecný a souvislý obraz o souladu kontrol s ustanoveními Společenství pro zachování ve Francouzské republice v posledních 10 letech. Přestože francouzská vláda uvádí, že jí zprávy samotné nebyly poslány, obsahují seznamy jednání, během kterých byly příslušné vnitrostátní orgány informovány o výsledcích šetření. Kromě toho lze připomenout, že Soudní dvůr přijal podobné zprávy inspektorů Spo-

22 — Rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, Recueil, s. I-5017, body 72 a násl.).

23 — Rozsudek ve věci Komise v. Španělsko (C-71/97, Recueil, s. I-5991, bod 14); rozsudek ve věci Komise v. Francie (C-333/99, Recueil, s. I-1025, bod 33).

lečenství ve svém rozsudku ze dne 11. června 1991 jako důkaz porušování nařízení o kontrolách, s ohledem na skutečnost, že francouzská vláda nechala své ministerstvo vypracovat zprávy o daných kontrolách, a tedy byla v pozici, kdy mohla napadnout správnost nálezů inspektorů Společenství [24].

C – První žalobní důvod: nedostatečnost kontrol

47. K prvnímu žalobnímu důvodu Komise francouzská vláda poznamenává, že od doby vydání rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 nepřestala posilovat svoji kontrolní kapacitu. V tomto kontextu odkazuje zejména na tři skutečnosti: a) nárůst počtu kontrol, b) přijetí plánů kontroly, c) skutečnost, že během šetření rybářských inspektorů Společenství v září 2002 nebyly zaznamenány žádné podměrečné ryby.

48. Komise se ohrazuje, že tato čísla o nárůstu kontrol se týkají kontrol provedených na moři, která nejsou vhodná pro kontrolu vyložených úlovků a ryb prodaných na dražbách. Přestože vítá přijetí plánů kontrol pro roky 2001 a 2002, Komise poznamenává, že samy o sobě nemohou ukončit porušování, protože to závisí na způsobu, jakým budou ve skutečnosti provedeny. Komise nemohla určit, zda se situace skutečně zlepšila. Pokud jde o skutečnost, že během šetření v září 2002 nebyly zaznamenány žádné podměrečné ryby, Komise udává, že předmětem tohoto šetření bylo řízení kvót na ryby a že tuto skutečnost nelze považovat za výslovné zjištění týkající se kontroly souladu s pravidly o podměrečných rybách.

49. Francouzská vláda namítá, že Komise nevysvětluje, proč jsou kontroly na moři méně účinné než kontroly na pevnině, a považuje její argument týkající se prvního žalobního důvodu za nesoudržný a neopodstatněný. Poukazuje na to, že plány kontrol pro roky 2001 a 2002 stanoví kontroly prováděné ve všech fázích řetězce produkce, na moři a na pevnině, a ve všech fázích obchodování. Nárůst počtu kontrol vyplývá z čísel týkajících se období od září 2001 do února 2002. Francouzská vláda tvrdí, že odpověď Komise o předmětu šetření v září odporuje skutečnosti, že se opírá právě o zjištění tohoto šetření, pokud jde o prokázání nedostatečnosti kontrol.

24 — Rozsudek Komise v. Francie (C-64/88, bod 11) výše uvedený v poznámce pod čarou 2.

50. Nařízení č. 2847/93 požaduje, aby členské státy prováděly účinným způsobem kontrolu všech činností týkajících se rybolovu od odlovu až po prodej. Je třeba uznat, že Francouzská republika přijala rozličná opatření zaměřená na zlepšení kontroly souladu s ustanoveními SRP obecně, například na nárůst kontrol na moři, přidělení zvláštních zdrojů na kontroly, reorganizaci vnitřních kontrolních služeb, zlepšení právního rámce a vypravování plánů kontrol, programů a oběžníků s pokyny pro regionální úředníky o kontrolách souladu s pravidly Společenství o minimální velikosti ryb. Nicméně přesto, že taková opatření jsou zjevně nezbytná k dosažení cílů nařízení o kontrolách, lze je považovat za účinné pouze tehdy, pokud, jak poukazuje bod 39 tohoto stanoviska, mají za následek skutečnou situaci, která odpovídá situaci předvídané ustanoveními SRP.

51. Za účelem zjištění, zda je to tento případ, jsou zprávy rybářských inspektorů Společenství cenným zdrojem informací. Tyto zprávy obsahují četné a opakované náznaky neprovádění kontroly souladu účelným a účinným způsobem ve výše uvedeném smyslu. Přes zaznamenání zlepšení právního rámce a úsilí o zlepšení kontrol, soustavně evidují vykládku podměrečných ryb a jejich prodej v dražbách, zejména v Bretani, v Bigoudin, ale také v jiných regionech, například Normandii a Středozemí. V některých případech k tomu došlo bez přítomnosti vnitrostátních orgánů příslušných k odhalování porušení nařízení o rybolovu. v jiných případech byli vnitrostátní úředníci přítomni, ale nepřijali žádná opatření proti porušování. Obecně bylo více než jednou zaznamenáno, že kvalita a míra kontrol je nízká, že je nedostatek lidských zdrojů a že provedené kontroly byly neúčinné. Dále bylo příležitostně zaznamenáno, že s ohledem na politickou citlivost problému obdrželi vnitrostátní inspektoři ústní pokyny přijmout opatření pouze proti krajním případům vykládky a prodeje podměrečného štikozubce (pod 17 cm), ale umožnit prodej podměrečného štikozubce nad tuto míru. Rovněž bylo odkázáno na existenci tiché dohody mezi rybáři a orgány o umožnění vykládky podměrečného štikozubce. O skutečnosti, že existuje trh s podměrečným štikozubcem, svědčí použití zdrobněliny pro štikozubce (hake, merlu), „merluchon" nebo „merluchon friture", obvykle prodávaného pod zvláštním označením „00", což je v rozporu s pravidly Společenství o normách pro prodej rybích produktů.

52. Na tomto základě se mi zdá naprosto odůvodněné, že inspektoři Společenství jako svůj obecný dojem uvedli, že francouzské orgány vykazovaly tolerantní či shovívavý postoj vůči kontrolám souladu s ustanoveními Společenství o velikosti ryb. Kde francouzská vláda tvrdí, že Komise zakládá případ na předpokladech, považoval bych skutečnost, že podměrečné ryby mohly být nadále vykládány a prodávány, za jasně

prokazující nedostatečné a neúčinné provádění kontrol [25]. Kromě toho je významné, že v jednom stadiu postupu před zahájením soudního řízení Francouzská republika sama uznala, v korespondenci s Komisí, že problém v Bigoudin „přetrvává".

53. Přetrvávající existence této neuspokojivé situace byla potvrzena zprávou o šetření na bretaňském pobřeží v červnu 2001, tj. po uplynutí lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku. Cituji z hlavních závěrů této zprávy:

— „Přestože velmi malí jedinci štikozubce (pod 20 cm) nejsou již obchodováni v oblasti Bigoudin, podměrečný štikozubec je tam nadále vykládán, dražen a dále obchodován.

— Dostupné zdroje pro kontrolní účely v oblasti Bigoudin jsou zřetelně nedostatečné.

25 — Viz rozsudek ve věci Komise v. Francie (C-333/99, bod 35) výše uvedený v poznámce pod čarou 23.

— I když jsou během vykládky přítomny odpovědné orgány, neprovádí účinné kontroly vykládek.

— Vyloučení podměrečných ryb z obchodování je věnována nedostatečná pozornost.

— Postupy měření v přístavu Le Guilvinec a v přístavu Lesconsil zahrnují používání označení NT a 00 pro nejmenší velikosti štikozubce, které byly vytříděny již před vykládkou.

— Není dostatečně prováděna kontrola činnosti na dražbách. [...]"

54. Řada zpráv vypracovaných během posledních 10 let podle mého názoru nezaznamenává jen ojedinělé události. Vypovídají o strukturální situaci, která přetrvala po mnoho let, zejména v Bretaňském regionu, v Bigoudin. A co je pro toto řízení důležitější, je skutečnost, že tato situace stále existovala na konci lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 6. června 2000.

55. Francouzská vláda, tvrdíc, že ukončila údajné porušování, odkazuje na zvýšení kontrolního úsilí na moři, na obecné plány kontrol pro roky 2001 a 2002 a zvláštní plán kontrol pro rok 2002 zaměřený na podměrečné ryby a na skutečnost, že během šetření rybářských inspektorů Společenství v září 2002 nebyly zaznamenány žádné podměrečné ryby.

56. Žádný z těchto argumentů podle mého názoru nepostačuje k popření důkazů poskytnutých zprávami rybářských inspektorů Společenství. Pokud francouzská vláda namítá, že Komise pouze tvrdí, že kontroly na moři jsou méně účinné než kontroly na pevnině, lze tento bod zamítnout jako irelevantní, neboť čl. 2 odst. 1 nařízení č. 2847/93 ukládá členským státům nejen provádět inspekce rybářských plavidel, ale kontrolovat všechny činnosti nařízení, včetně vykládky, prodeje, převozu a uskladnění ryb, čímž umožní prověřování provádění tohoto nařízení. Členské státy tedy musejí provádět kontroly jak na moři, tak na pevnině, bez ohledu na jejich vlastní úsudek o větší či menší účinnosti toho kterého typu. Pokud jde o plány kontrol pro roky 2001 a 2002, zdůrazňuji, že za účelem přispění k ukončení údajného porušování je třeba prokázat, že jsou účinné v praxi. V každém případě byly tyto plány přijaty až po uplynutí lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku, takže z toho důvodu je nelze zohlednit [26]. Ze stejného důvodu není relevantní odkaz na šetření ze září 2002.

57. Celkově z dokladů a informací předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že Francouzská republika začala přijímat opatření k vyhovění rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 pouze postupně a že plány kontrol byly přijaty velmi pozdě. Z opakovaných zpráv o vykládkách a prodeji podměrečného štikozubce je zřejmé, že opatření, která přijala, nebyla účinná, pokud jde o zajištění souladu s ustanoveními Společenství o velikosti ryb. V diskutovaných letech rybí populace štikozubce utrpěla pokles počtu jedinců, který vedl k významnému snížení celkového přípustného odlovu štikozubce ke konci roku 2000, k přijetí zvláštních opatření pro zachování a k přijetí programu pro obnovu rybí populace štikozubce. Za daných okolností mají členské státy zvláštní odpovědnost vymáhat příslušná opatření pro zachování.

58. Na základě výše uvedeného se domnívám, že Francouzská republika tím, že nedostatečně kontrolovala soulad s technickými opatřeními pro zachování týkajícími se vel-

26 — Viz věci výše uvedené v poznámce pod čarou 21.

ikosti ryb v souladu čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 1 nařízení č. 2847/93 ke dni 6. srpna 2000, nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ve lhůtě stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 6. června 2000.

59. Vzhledem ke skutečnosti, že probíhající řízení bylo zahájeno podle čl. 228 odst. 2 ES a že Komise požadovala, aby bylo uloženo penále ode dne vydání rozsudku v projednávaném případě až do doby, kdy Francouzská republika zcela splní dané povinnosti, je třeba dále zvážit, zda je současná situace v souladu s nařízením č. 2847/93.

60. Po uplynutí lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku prokazuje přijetí plánů kontroly pro roky 2001 a 2002, že problém kontroly souladu s ustanoveními Společenství o zachování je na úrovni politiky Francouzské republiky pojímán s větší vážností. Jak jsem konstatoval dříve, otázka, zda provádění daných plánů (o nichž je třeba říci, že byly přijaty mimořádně pozdě s ohledem na dobu trvání porušení) vyústilo v situaci, která odpovídá situaci předvídané v ustanoveních Společenství o zachování rybí populace.

61. Informace poskytnuté Komisí v odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem naznačují, že přesto, že se situace v Bigoudin zlepšila, problém stále přetrvává v jiných pobřežních regionech, zejména ve Středozemním regionu. Francouzská republika na druhé straně poukazuje na čísla, která ukazují sestupnou tendenci počtu kontrol vykonaných na moři a na pevnině v roce 2003 ve srovnání s rokem 2002. Ačkoli připisuje daný pokles počtu kontrol na pevnině zlepšení disciplíny ze strany rybářů, jsem opačného názoru. Pokud se zlepšil soulad s nařízeními Společenství o rybolovu v Bigoudin následkem účinnějších kontrol, zdálo by se logické udržet kontrolní úsilí na dané úrovni, zejména v regionu, kde bylo nadměrné využívání rybí populace štikozubce po více než deset let široce rozšířené.

62. Francouzská vláda při jednání poznamenala, že zatímco Komise považuje situaci v Bigoudin za zlepšenou, je nyní zjevně zneklidněna kontrolami prováděnými ve středomořském regionu. Nicméně podle jejího názoru nelze tento problém považovat za nevyhovění rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991, neboť opatření Společenství pro zachování byla pro daný region přijata několik let po tomto rozsudku.

63. V této otázce zdůrazňuji, že v rozsudku ze dne 11. června 1991 Soudní dvůr konstatoval, že Francouzská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývaly z tehdy platných nařízení o kontrolách, nařízení č. 2057/82/EEC a nařízení č. 2241/87/EHS. Je třeba si uvědomit, že SRP se v čase vyvíjí, jak *ratione loci,* tak i *ratione materiae,* s ohledem na rozvoj v odvětví rybolovu a stav rybí populace. Přestože z reálného pohledu povinnosti kontrolovat a vymáhat soulad s opatřeními pro zachování zjevně sledují rozsah uvedených opatření v jakémkoli čase, jedná se o samostatné povinnosti. Stížnosti Komise jsou zaměřeny na nedostatečnost kontrol jako takových. Nejdůrazněji to bylo znázorněno odkazem na kontroly rybaření ve vztahu k podměrečným štikozubcům zejména v Bigoudin. Nicméně předmětem obou věcí, C-64/88 a projednávané věci, je nadále nedostatečnost kontrol. Výrok Soudního dvora v rozsudku ze dne 11. června 1991 se týká nedostatku kontrolního úsilí ve vztahu k platným nařízením o rybolovu bez ohledu na územní rozsah působnosti uvedených ustanovení. Skutečnost, že daná ustanovení, která jsou předmětem povinnosti kontroly, se mohou změnit, se nedotýká základní povinnosti kontrolovat soulad s danými ustanoveními a vymáhat je. Argument francouzské vlády, že situaci ve středomořském regionu nelze vzít v úvahu, tedy argument, který dříve neuvedla, ačkoli Komise tuto otázku vznesla během postupu před zahájením soudního řízení (viz bod 18 tohoto stanoviska), proto považuji za irelevantní pro účely posouzení, zda dané porušení stále existuje, či nikoli.

64. Podle posledních informací ve spisu o současné situaci inspektoři Společenství během šetření v Bigoudin v červnu 2003 nezaznamenali žádné podměrečné ryby. Uvedli nicméně znatelný nedostatek kontrol při vykládkách, což je pravděpodobně nejdůležitější okamžik pro kontrolu v řetězci činností při rybolovu. Podobná zjištění byla při šetřeních v květnu a v červenci 2003 učiněna ve středomořském regionu, kde byl zaznamenán podměrečný štikozubec. Na druhé straně při jednom z těchto šetření zaměřeném na soulad s ustanovením o minimální velikosti tuňáka obecného nebyli zaznamenáni žádní podměreční jedinci.

65. Komise v odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem konstatuje, že nebyla schopna určit, zda plány kontrol přijaté francouzskými orgány měly skutečný účinek. Na základě nejnovějších zpráv rybářských inspektorů se přikláním k opačnému názoru. Zároveň naznačuje, že pro konstatování, že porušování bylo ukončeno, by potřebovala přesné a vyčerpávající informace o několika věcech.

66. V projednávaném případě již bylo stanoveno, že na konci časové lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku Francouzská republika dosud nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991. Na základě informací dostupných Soudnímu dvoru a s ohledem na strukturální a vleklou povahu tohoto porušení nelze

směrodatně určit, zda Francouzská republika v současnosti, na kterou nelze pohlížet odděleně od minulosti, uvedla praxi při kontrolách souladu a při vymáhání opatření Společenství o zachování do souladu s normou uloženou nařízením č. 2847/93.

D – *Druhý žalobní důvod: nedostatečné stíhání osob, které se dopustily porušení*

67. V reakci na druhý žalobní důvod Komise francouzská vláda odkazuje na nárůst počtu stíhání a na významnost uložených sankcí.

68. Komise konstatuje, že čísla předaná francouzskou vládou jsou velmi obecná v tom smyslu, že se týkají pouze celého území Francie a většina usvědčení se týká porušení zjištěných na moři a nevztahuje se na odlov podměrečných ryb. Ze statistik o trestních řízeních zahájených v roce 2001, pokud jde o vážné porušení ustanovení SRP, se zdá, že sankce byly uloženy pouze v 11 % případů týkajících se podměrečných ryb. Pokud jde o významnost uložených sankcí, Komise nemůže z čísel poskytnutých za rok 2001 odvodit, že je ve vztahu k vymáhání pravidel o minimální velikosti ryb dodržována přísná politika. Jediný případ, v němž byla uložena značná sankce, se týkal španělského plavidla a šesti různých porušení, z nichž pouze jedním byl odlov podměrečného štikozubce. Komise uznává, že oběžník ministerstva spravedlnosti ze dne 16. října 2002 zaslaný státním zástupcům v pobřežních regionech, vyzývající je k přísnému jednání proti porušování nařízení o velikosti ryb, je krokem správným směrem k ukončení porušení. Nicméně samo o sobě to nemůže zajistit ukládání odrazujících sankcí. Způsob, jakým je uplatňován i jeho územní rozsah působnosti je třeba ověřit.

69. Francouzská republika prohlašuje, že vzhledem k číslům týkajícím se opatření přijatých proti porušování, zaznamenaným během plánu pro obnovu rybí populace štikozubce pro rok 2001, nelze tvrdit, že francouzské orgány nestíhají porušení ustanovení Společenství o velikosti ryb, zejména pokud jde o štikozubce. Dodává, že pouhá statistická analýza počtu stíhání nepostačuje k posouzení účinnosti systému kontrol a vymáhání. Komise jednoduše spoléhá na takovou statistiku, aniž by prokázala, proč nejsou vnitrostátní opatření „patřičnými opatřeními" ve smyslu článku 31 nařízení č. 2847/93. Ohledně přísnosti přijatých opatření francouzská vláda poznamenává, že je dosti zřejmé z informací poskytnutých Komisi, že porušení jsou stíhána systematicky. Oběžník ministerstva spravedlnosti ze dne 16. října 2002, který provádí plán

kontroly minimální velikosti ryb, požaduje i) systematické stíhání porušení, ii) omezené používání nabídky dohody v případě porušování („obchod") a iii) ukládání odrazujících sankcí. Dodává, že porušení nařízení o mořském rybolovu nepodléhají sama o sobě amnestii podle zákona o amnestii z roku 2002, ale že záleží na výši trestu. První zprávy o uplatňování oběžníku v období do března 2003 naznačují, že je skutečně účinný.

70. Při posuzování, zda Francouzská republika ukončila porušení podle tohoto druhého žalobního důvodu, je opět třeba rozlišit mezi situací přetrvávající na konci lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku a situací v současnosti.

71. Lze připomenout, že podle čl. 31 odst. 1 nařízení č. 2847/93 členské státy mají přijmout „patřičná opatření", pokud zjistí porušení pravidel SRP. Pojem „patřičná" může v této souvislosti znamenat pouze opatření schopná navodit soulad s danými pravidly, jak již bylo vysvětleno v bodech 37 až 39 tohoto stanoviska. Přijatá opatření musejí mít nejen preventivní účinek, zejména vůči osobám odpovědným za porušení, ale také obecnější preventivní účinek. To je vyjádřeno ve druhém odstavci článku 31, který stanoví, že řízení zahájená ve vztahu k porušení musejí „[...] účinně připravit odpovědné osoby o hospodářský zisk plynoucí z porušení předpisů nebo musejí, přiměřeně závažnosti porušení, působit tak, aby odradila od dalšího porušení stejného druhu". Poslední část tohoto ustanovení podle mého názoru odkazuje na obecnější preventivní účinek.

72. Musím okamžitě poukázat na to, že kde anglické znění čl. 31 odst. 1 nařízení č. 2847/93 rozlišuje mezi „správním řízením" a „trestním řízením", čímž vytváří dojem, že se druhý odstavec (který odkazuje na „řízení") vztahuje pouze na trestní řízení, tam většina ostatních jazykových znění toto nerozlišuje, takže druhý odstavec se vztahuje na oba druhy vymáhání. S ohledem na cíl nařízení č. 2847/93 účinně zajistit soulad s ustanoveními SRP je zjevné, že jiná jazyková znění vyjadřují smysl článku 31 přesněji.

73. Za účelem dosažení cílů SRP je třeba, aby porušení podléhala jasné a důvěryhodné politice vymáhání. To znamená, že porušení ustanovení Společenství o rybolovu jsou

systematicky následována správním nebo trestním řízením vedoucím k uložení účinné sankce. Taková politika vymáhání musí být dostatečně důvěryhodná, aby působila odrazujícím způsobem. Možné negativní následky porušování ustanovení o rybolovu musejí být vnímány tak, že převyšují hospodářský prospěch plynoucí z nedodržování těchto pravidel.

74. V průběhu postupu před zahájením soudního řízení Francouzská republika poskytla Komisi různé statistiky, aby prokázala, že v letech následujících po rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 přijímala více opatření proti osobám porušujícím nařízení o rybolovu a že uložené sankce byly přísnější. Komise namítla, že tato čísla byla příliš obecná, neboť se týkala pouze celého francouzského území a různých druhů porušení ustanovení o rybolovu. Netýkala se konkrétního problému, který Komisi zajímal, tedy vykládky a prodeje podměrečného štikozubce na jihozápadě Bretaně.

75. Jak poukázala francouzská vláda, účinnost systému kontrol a vymáhání nelze posuzovat pouze na základě statistik. Je třeba ji určit odkazem na výsledky, jichž měl dosáhnout. Opět se domnívám, že zjištění ve zprávách rybářských inspektorů Společenství jsou rozhodné, pokud jde o situaci existující na konci lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku. Přestože čísla poskytnutá Francouzskou republikou obsahují ukazatele nárůstu počtu stíhání porušení a nárůstu závažnosti uložených sankcí, přetrvává skutečnost, že v daném čase nebyl vyřešen zásadní problém s vykládkou a prodejem podměrečných ryb, a zejména štikozubce v Bigoudin. To je samo o sobě jasným signálem, že úsilí o zvýšení vymáhání nebylo účinné ve výše uvedeném smyslu.

76. Dodávám, že pokud si francouzská vláda stěžuje, že Komise nenaznačila, jaká opatření by byla dostatečná k ukončení porušení, je primární odpovědností daného členského státu zajistit splnění povinností, která pro něj vyplývají ze Smlouvy a sekundární legislativy dostupnými způsoby a prostředky.

77. Proto docházím k závěru, že Francouzská republika tím, že nezajistila přijetí patřičných opatření proti fyzickým a právnickým osobám zodpovědným za porušování ustanovení společné rybářské politiky do dne 6. srpna 2000, jak požaduje článek 31 nařízení č. 2847/93, nevyhověla

rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ke konci lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 6. června 2000.

78. Současná situace, pokud jde o vymáhání, musí být posuzována s ohledem na informace poskytnuté oběma účastníky řízení v odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem, jak byly dále objasněny při jednání.

79. Zprávy Komise týkající se šetření v roce 2003 obsahují různé ukazatele naznačující, že v rozporu s oběžníkem ministerstva spravedlnosti ze dne 16. října 2002 nejsou vždy po určení porušení vypracovávány úřední zprávy a že následně nejsou tyto případy předloženy soudům. Na nejnovější statistické informace poskytnuté francouzskou vládou nelze pohlížet jako na zcela reprezentativní, neboť čísla za rok 2002 byla ovlivněna zákonem o amnestii, čísla za rok 2003 nejsou úplná a v každém případě nejsou tato čísla dostatečně určitá. Čísla o průměrné výši uložených sankcí naznačují účinnější přístup. Současně však neposkytují pohled na odlov, vykládku a přepravu podměrečných ryb, neboť odkazují pouze na prodej, uskladnění a nákup podměrečných ryb.

80. Na základě posledních poskytnutých informací docházím k závěru, že nelze s dostatečnou určitostí stanovit, že současná praxe Francouzské republiky při vymáhání ustanovení SRP je v souladu s nařízením č. 2847/93. Francouzská republika ani v tomto ohledu dosud zcela nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991.

E – *Důsledky těchto zjištění*

81. V souladu s čl. 228 odst. 2 třetím pododstavcem ES, pokud Soudní dvůr shledá, že členský stát nevyhověl rozsudku vydanému podle článku 226 ES a prohlásí, že daný členský stát porušil povinnosti podle Smlouvy ES, může mu za to uložit paušální částku nebo penále.

82. Komise je toho názoru, že uložení penále je nejvhodnějším nástrojem, jak přimět členský stát k co nejrychlejšímu ukončení porušení povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy. V souladu s přístupem a způsobem výpočtu stanoveným ve sděleních ze dne 21. srpna 1996 [27] a 28. února 1997 [28] nyní navrhuje, aby Soudní dvůr uložil Francouzské republice denní penále ve výši

27 — Úř. věst. C 242, s. 6.
28 — Úř. věst. C 63, s. 2.

316 500 eur. Tato částka byla vypočtena na základě paušálu ve výši 500 eur násobeného koeficienty podle závažnosti porušení (stupnice od 1 do 20), doby trvání porušení (stupnice od 1 do 3) a platební schopnosti členského státu (vypočtena na základě hrubého národního produktu a počtu hlasů v Radě). V projednávaném případě Komise tvrdí, že s ohledem na vážné důsledky nedodržení pravidel Společenství o velikosti ryb na stav rybí populace je odůvodněné použití činitele 10 ze stupnice závažnosti. Poukazuje na to, že zóna na jihu Bretaně je reprodukční zónou štikozubce, a je proto vysoce důležitá pro zachování rybí populace. S ohledem na čas uplynulý od rozsudku ze dne 11. června 1991 a s ohledem na vstup v platnost čl. 228 odst. 2 ES (bývalý čl. 171 odst. 2 Smlouvy o ES) dne 1. listopadu 1993, navrhuje použití koeficientu 3, pokud jde o dobu trvání porušení. Protože platební schopnost Francouzské republiky odpovídá koeficientu 21.1, výsledkem je denní penále ve výši 10 x 3 x 21.1 x 500 eur = 316 500 eur.

83. Francouzská republika tvrdí, že v případě, že Soudní dvůr uzná za nutné uložit penále, je částka navrhovaná Komisí nepřiměřená. Odkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci Komise v. Řecko [29], v němž byl použit koeficient 6 pro závažnost porušení, které znamenalo vážnou hrozbu pro veřejné zdraví. Pokud jde o dobu trvání porušení, tvrdí, že opatření přijatá k vyhovění rozsudku Soudního dvora nemohla mít okamžitý účinek, proto by Soudní dvůr neměl zohlednit celé období od prvního rozsudku a rozsudku v projednávaném případě.

84. Soudní dvůr již ve dvou rozsudcích dosud vydaných podle čl. 228 odst. 2 ES objasnil, že nemůže být vázán návrhem Komise o finančních důsledcích spojených se zjištěním, že členský stát nevyhověl jeho dřívějšímu rozsudku [30]. Takové návrhy jsou pouze užitečným referenčním bodem pro Soudní dvůr při výkonu jeho diskreční pravomoci podle tohoto ustanovení. Jinými slovy, použití tohoto ustanovení je v plné jurisdikci Soudního dvora.

85. Ve svém posouzení, za účelem určení, zda Francouzská republika vyhověla rozsudku ze dne 11. června 1991, rozlišuji mezi situací převládající ve dvou časových bodech: situací při uplynutí lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku a současnou situací. Toto rozlišení je podle mého názoru relevantní pro stanovení, jak by

29 — Věc C-387/97 výše uvedená v poznámce pod čarou 22.

30 — Rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, bod 89) výše uvedený v poznámce pod čarou 22; rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, s. I-14141, bod 41).

měl být použit čl. 228 odst. 2 ES v projednávaném případě.

86. Primárním cílem čl. 228 odst. 2 ES je zajistit, aby členské státy bez výhrady plnily povinnosti, které pro ně vyplývají ze Smlouvy, tím, že ukončí porušení v nejkratší možné lhůtě. Nicméně je třeba zdůraznit, že otázka uložení finančního opatření vzniká pouze tehdy, pokud Soudní dvůr dříve v řízení podle článku 226 ES rozhodl, že daný členský stát porušil povinnosti plynoucí ze Smlouvy a poté, co mu byla dána příležitost v kontextu druhého postupu před zahájením soudního řízení, napravit situaci, jak požaduje čl. 228 odst. 1 ES. V době mezi prvním rozsudkem a druhým rozsudkem, který stanoví, že prvnímu rozsudku nebylo vyhověno, porušení trvá, a obvykle tím oslabuje účinnost příslušných pravidel Společenství a pravděpodobně ovlivňuje zájmy ostatních členských států nebo jiných stran.

87. S ohledem na možné škodlivé důsledky trvajícího neplnění povinností plynoucích ze Smlouvy pro dosažení cílů opatření přijatých orgány Společenství jsem toho názoru, že čl. 228 odst. 2 ES musí být použit tak, že za určitých okolností jsou finanční opatření mířena nejen na dosažení souladu, ale musejí mít také preventivní účinek. V tomto smyslu by měla mít odrazující účinek podobný tomu, co uvádí bod 73 tohoto stanoviska.

88. Penále nemusí mít odrazující účinek, pokud jde o budoucí nesplnění daných povinností Společenství, neboť je trestem, který je svojí povahou podmíněný. Pokud členský stát splní povinnosti, které zanedbával před splatností takového penále, může být konečným výsledkem neuložení žádné sankce. Přestože je penále účinné při konečném zajištění souladu, jeho uložení nemusí být vždy přiměřenou reakcí na dané porušení. Aby mělo odrazující účinek, musí být finanční opatření uložené podle čl. 228 odst. 2 ES založené na všech relevantních okolnostech daného porušení.

89. V projednávaném případě jsem došel jednak k závěru, že ke konci uplynutí lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku ze dne 6. června 2000 Francouzská republika dosud nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991, a jednak, že přestože od té doby došlo ke zlepšení při uplatňování nařízení 2847/93, dosud je nelze považovat za dostatečná k zajištění plného dosažení souladu.

90. Jak Soudní dvůr stanovil, přestože v čl. 228 odst. 1 ES není stanovena žádná časová lhůta, „důležitost okamžitého a jednotného uplatňování práva Společenství

znamená, že postup dosažení souladu musí být zahájen okamžitě a dokončen co nejdříve[31]". S ohledem na skutečnost, že odlov podměrečných ryb je škodlivý zejména pro udržitelnost využívání, lze po stanovení tohoto porušení očekávat rychlé jednání francouzských orgánů, v souladu s čl. 228 odst. 1 ES, za účelem zajištění kontroly souladu s příslušnými ustanoveními v rámci jejich pravomoci a přijetí příslušných opatření proti porušování těchto ustanovení. Skutečnost, že rybářští inspektoři Společenství během šetření ve francouzských pobřežních regionech v roce 2000 zjistili, že podměrečné ryby byly stále vykládány a prodávány, často za nepřítomnosti národních inspektorů, je jasným ukazatelem, že povinnost ukončit porušení „co nejrychleji" nebyla vůbec splněna. K tomuto závěru lze dojít i při zohlednění toho, že přijetí opatření vyžadovaných k plné účinnosti nařízení o kontrolách je dlouhodobou záležitostí, jak tvrdily francouzské orgány v jednom stadiu postupu před zahájením soudního řízení.

91. Přestože to v praxi zjevně nějakou dobu trvá, než je situace uvedena do souladu s povinnostmi Společenství, z dokumentů předložených Soudnímu dvoru se zdá, že Francouzská republika přijímala opatření pouze postupně a že nejdůležitějšími opatřeními, na která Francouzská republika odkazuje, byly programy kontrol přijaté v letech 2001 a 2002 a pokyny vydané státním zástupcům ministerstvem spravedlnosti v říjnu 2002, tj. po zahájení probíhajícího řízení. Kromě toho byla tato opatření obvykle správní povahy a nemohla být v žádném rozsahu kvalifikována jako účinná opatření ve smyslu nařízení o kontrolách. Navíc se francouzské orgány dostatečně nezabývaly zvláštním problémem, na který je Komise opakovaně upozornila. Přístup francouzských orgánů považuji v tomto ohledu za vyhýbavý.

92. Nemělo by být přehlédnuto, že Komise poskytla Francouzské republice v rámci postupu před zahájením soudního řízení mnoho příležitostí k přijetí opatření nezbytných k ukončení porušování nařízení č. 2847/93. Odůvodněné stanovisko bylo vydáno až pět let po rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 a po čtyřech letech jej následovalo, procesně nepovinné, doplňující odůvodněné stanovisko. V tomto období francouzské orgány spolupracovaly s Komisí pouze formálně, když odpovídaly na žádosti o informace a objasnění, ale nepřijaly žádné konkrétní kroky, které by situaci účinně napravily. Tento nedostatek vážně

31 — Rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, bod 82) výše uvedený v poznámce pod čarou 22; rozsudek ve věci Komise v. Španělsko (C-278/01, bod 27) výše uvedený v poznámce pod čarou 30.

míněné spolupráce, kterou vyžaduje článek 10 ES [32], považuji za přitěžující okolnost.

93. Strukturální porušení povinnosti Francouzskou republikou kontrolovat a vymáhat ustanovení Společenství o minimální velikosti ryb po téměř dvě desetiletí je třeba považovat za dostatečně závažné porušení jejích povinností Společenství. Jak jsem vysvětlil v bodech 31 až 37 tohoto stanoviska, přísný soulad s opatřeními zaměřenými na zachování rybí populace je zásadní pro zajištění dlouhodobě udržitelného využívání. Také jsem poukázal na to, že rybí populaci je třeba považovat za zdroj společný členským státům a že opomíjení těchto povinností se dotýká zájmů (hospodářských subjektů) jiných členských států, které se účastní využívání dané rybí populace. Jsou-li rybí populace ohroženy vážným nadměrným využíváním, jako v případě rybí populace štikozubce v projednávaném případě, mají členské státy zvláštní odpovědnost přijmout opatření k zajištění úplného souladu s ustanoveními zaměřenými na jejich zachování.

94. Obecněji věřím, že po určení, že členský stát svým jednáním porušuje své povinnosti Společenství, čím déle umožní přetrvání situace, nejpravděpodobněji ve prospěch vlastních státních příslušníků a v neprospěch zájmů státních příslušníků jiných členských států, tím spíše se vystavuje uložení finančního opatření.

95. Za těchto okolností jsem toho názoru, že by bylo vhodné odpovědět na to, že Francouzská republika nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991, uložením paušální částky podle čl. 228 odst. 2 ES. Kromě toho s ohledem na skutečnost, že současná situace je nadále vadná, by mělo být uloženo penále za přiměřených podmínek až do okamžiku, kdy lze určit, že porušení bylo ukončeno.

96. Podmínky a částky obou sankcí je třeba stanovit s ohledem na kritéria a zásady, které již Soudní dvůr použil ve svých dvou rozsudcích podle čl. 228 odst. 2 ES. Přestože se žádný z těchto rozsudků netýkal uložení paušální částky, uvedená kritéria a zásady se *mutatis mutandis* týkají obou kategorií finančních sankcí.

97. Všechna finanční opatření musejí být stanovena podle závažnosti a doby trvání porušení a na takové úrovni, aby byla odrazující, pokud jde o pokračování porušení a další porušení. Tento přístup byl navržen

32 — Viz usnesení Soudního dvora ve věci Imm. Zwartveld (C-2/88, Recueil, s. I-3365, bod 17).

Komisí a je Soudním dvorem široce podporován [33], i když si Soudní dvůr ponechává plnou odpovědnost za stanovení způsobu výpočtu a výše částky sankce a stanovení podmínek pro její uložení.

98. Částka navrhovaná Komisí je užitečným referenčním bodem pro výpočet výše jak paušální částky, tak penále. K této částce dospěla použitím koeficientů závažnosti, doby trvání porušení a platební schopnosti na základní paušální částku (viz bod 82 tohoto stanoviska). Francouzská vláda zpochybňuje použitou míru závažnosti a odkazuje na přístup ve věci Komise v. Řecko. Rovněž nepřímo zpochybňuje skutečnost, že Komise použila maximální koeficient doby trvání. Podle mého názoru není pochyb, že použití koeficientu 3 k označení trvání porušení je zcela odůvodněné s ohledem na skutečnost, že trvalo od roku 1984. Pokud jde o závažnost, považuji použití koeficientu 10 na stupnici od 1 do 20 za shovívavé. Srovnání, které francouzská vláda činí se situací ve věci Komise v. Řecko, vypovídá o vážném podcenění závažnosti tohoto porušení. Dále s ohledem na skutečnost, že Soudní dvůr ve svém rozsudku vyjádřil, že při použití těchto kritérií je třeba zohlednit účinek nesouladu na soukromé a veřejné zájmy a na nutnost donutit daný členský stát, aby splnil své povinnosti [34], docházím k závěru, že je vhodné v tomto případě použít částku 316 500 eur za den, kterou navrhla Komise jako základ pro výpočet.

99. Pokud jde o paušální částku, je třeba nejdříve konstatovat, že Komise nenavrhla uložení takové sankce v projednávaném případě, ani nevyvinula zvláštní způsob výpočtu částky takové sankce. V rozsudku ve věci Komise v. Řecko Soudní dvůr konstatoval, že pokyny Komise pro výpočet penále pomáhají zajistit, aby Komise jednala způsobem transparentním, předvídatelným a slučitelným se zásadou právní jistoty, a že mají za účel dosažení přiměřenosti částek, které navrhuje [35]. Kde tyto pokyny odkazují na přístup Komise podle čl. 228 odst. 2 ES a nezavazují Soudní dvůr, slouží jako obecný rámec pro uplatňování těchto ustanovení Smlouvy zajišťující úroveň jasnosti pro členské státy.

100. Nevěřím, že neexistence zvláštních pokynů by měla vést Soudní dvůr k tomu, že se zdrží uložení paušální částky

33 — Viz výpočet pokuty ve věci Komise v. Španělsko (C-278/01, body 52 až 62), výše uvedené v poznámce pod čarou 30.

34 — Věc Komise v. Řecko (C-387/97, bod 92), výše uvedená v poznámce pod čarou 22.

35 — Rozsudek ve věci Komise v. Řecko (C-387/97, bod 87), výše uvedený v poznámce pod čarou 22.

v projednávaném případě. Jak jsem konstatoval v bodě 29 tohoto stanoviska, právní řád Společenství závisí na úsilí členských států kontrolovat soulad s ustanoveními Společenství a stíhat porušení těchto ustanovení. Toto úsilí je zásadní při dosahování cílů Smlouvy. Nereagování na strukturální opomenutí členského státu při dosahování souladu ze základní povinností by ohrozilo efektivitu a důvěryhodnost právního řádu Společenství. Jak Soudní dvůr při různých příležitostech konstatoval, „jestliže Smlouva umožňuje členským státům využívat výhod Společenství, zároveň jim ukládá dodržovat jeho pravidla. Pokud členský stát jednostranně poruší podle svého pojetí národního zájmu rovnováhu mezi výhodami a povinnostmi plynoucími z jeho příslušnosti ke Společenství, je zpochybněna rovnost členských států před právem Společenství a dochází k diskriminaci na úkor jejich státních příslušníků. Toto opomenutí povinnosti solidarity přijaté členskými státy na základě příslušnosti ke Společenství je zásahem do samého kořene právního řádu Společenství [36]".

101. Kromě toho neuložení finančního opatření za okolností projednávaného případu by se rovnalo přijetí skutečnosti, že přes vydání původního rozhodnutí Soudního dvora o nesplnění povinností členským státem plynoucích ze Smlouvy, může členský stát umožnit existenci takové situace, s největší pravděpodobností se zhoubnými důsledky pro zájmy Společenství a zájmy dalších členských států, dokud se Komise nerozhodne zahájit druhé kolo řízení o porušení, tentokrát podle čl. 228 odst. 2 ES.

102. Nicméně skutečnost, že otázka uložení paušální částky byla nyní vznesena poprvé od vstupu Smlouvy o EU v platnost, že Komise dosud uložení takové sankce nenavrhla a že neexistuje žádná praxe, která by v tomto ohledu poskytla návod, považuji za důvod pro výpočet dané částky shovívavějším způsobem, než je odůvodněno závažností porušení.

103. Denní částka vypočtená Komisí jako základ pro penále je vyjádřením závažnosti a doby trvání porušení a odrazujícího účinku penále. Výše paušální částky by měla být obvykle vypočtena s ohledem na stejná obecná kritéria a zejména přetrvávající povahu a závažnost porušení. V tomto pří-

36 — Rozsudek ve věci Komise v. Itálie (39/72, Recueil, s. 101, body 24 a 25); rozsudek ve věci Komise v. Spojené království (128/78, Recueil, s. 419, bod 12).

padě bych navrhoval uložení paušální částky ve výši penále navrhovaného Komisí vypočteného pouze pro jeden rok. To znamená ve výši 365 x 316 500 eur = 115 522 500 eur.

104. Pokud jde o penále, jeho výše a podmínky jeho uložení musejí s ohledem na poslední informace o současném stavu věcí směřovat k zajištění úplného, účinného a trvalého souladu s danými povinnostmi Společenství.

105. Za současného stavu se zdá, že Francouzská republika přijala různá právní a správní opatření zaměřená na zlepšení uplatňování nařízení o kontrolách, ale zbývá tato opatření provést tak, aby bylo na celém území dosaženo výsledku předepsaného ustanoveními Společenství o rybolovu. Komise uvedla, že požaduje další podrobné informace mimo jiné o kontrolách, stíhání a uložených sankcích, aby mohla určit, zda francouzské orgány ukončily strukturální porušení nařízení Společenství o kontrolách.

106. Jelikož praxe kontrol a vymáhání nelze přizpůsobit okamžitě, je za těchto okolností zřejmé, že uložení denního penále by nebylo přiměřené [37]. Jednak by Francouzská republika měla mít k dispozici přiměřenou, i když přesně určenou lhůtu k přijetí opatření nezbytných k dosažení souladu, zatímco na druhé straně, by Komise měla mít k dispozici dostatečný čas k tomu, aby na základě požadovaných dalších podrobných informací a dalších šetření na místě určila, zda jsou daná opatření skutečně účinná ve smyslu bodu 39 tohoto stanoviska.

107. Jsem toho názoru, že výchozí lhůta šesti měsíců by měla být dostatečná, aby Francouzská republika mohla přijmout požadovaná opatření, takže penále by bylo splatné na základě šetření Komise v intervalech šesti měsíců. Tato lhůta by rovněž měla být víc než dostatečná k tomu, aby Francouzská republika poskytla Komisi informace, které Komise požaduje pro stanovení konečného názoru o současné situaci, pokud jde o soulad s nařízením č. 2847/93.

108. S ohledem na to by penále mělo být stanoveno ve výši 182,5 x 316 500 eur = 57 761 250 eur za každé šestiměsíční období, kdy Komise určí, že porušení přetrvává, počínaje dnem vydání rozsudku Soudního dvora v projednávaném případě.

37 — Viz přístup Soudního dvora ve věci Komise v. Španělsko (C-278/01, body 42–46), výše uvedené v poznámce pod čarou 30.

VI – Závěry

109. Z uvedených důvodů jsem toho názoru, že Soudní dvůr by měl:

„— určit, že Francouzská republika tím, že nevyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991 ke konci lhůty stanovené v doplňujícím odůvodněném stanovisku Komise ze dne 6. června 2000, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES;

— uložit z uvedeného důvodu paušální částku ve výši 115 522 500 eur;

— určit, že Francouzská republika tím, že do současné doby zcela nevyhověla uvedenému rozsudku, dosud neprovedla veškerá opatření nezbytná k vyhovění rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 1991;

— uložit s cílem zajistit úplné vyhovění danému rozsudku penále ve výši 57 761 250 eur za každé šestiměsíční období, kdy Komise určí, že porušení přetrvává, počínaje dnem vydání rozsudku Soudního dvora v projednávaném případě;

— uložit Francouzské republice náhradu nákladů řízení."