

GELHOED FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. április 29.¹

I — Bevezetés

1. A keresetet a Bizottság az EK 228. cikk (2) bekezdésének második albekezdése alapján, a C-64/88. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet² következményeként nyújtotta be. A Bíróság ezen ítéletében megállapította, hogy a Francia Köztársaság – mivel 1984 és 1987 között nem végzett a halászati erőforrások megóvását biztosító technikai intézkedések³ tiszteletben tartásának biztosítása érdekében szükséges ellenőrzéseket — nem teljesítette a tagállami hajók halászati tevékenységére vonatkozó egyes ellenőrzési intézkedések megállapításáról szóló, 1982. június 29-i 2057/82/EGK tanácsi rendelet⁴ 1. cikkéből és a halászati tevékenységre vonatkozó egyes ellenőrzési intézkedések megállapításáról szóló, 1987. július 23-i 2241/87/EGK tanácsi rendelet⁵ (a továbbiakban: az ellenőrzési rendeletek) 1. cikkéből eredő kötelezettségeit.

2. Különösképpen, a Bíróság megállapította, hogy a Francia Köztársaság nem gondoskodott a megfelelő ellenőrzésről a következő területekre vonatkozó közösségi szabályok tekintetében:

- a minimális hálószebőség,
- a hálók rögzítései,
- a járulékos halfogások és
- az értékesíthető halak legkisebb fogható mérete.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — EBHT 1991., I-2727. o.

3 — A halászati erőforrások megóvását biztosító technikai intézkedések megállapításáról szóló, 1983. január 25-i 171/83/EGK tanácsi rendelet (HL 1984. L 24., 14. o.) és a halászati erőforrások megóvását biztosító technikai intézkedések megállapításáról szóló, 1986. október 7-i 3094/86/EGK tanácsi rendelet (HL 1986. L 288., 1. o.).

4 — HL 1982. L 220., 1. o.

5 — HL 1987. L 207., 1. o.

Ezenfelül, a Bíróság úgy találta, hogy a Francia Köztársaság nem teljesítette a vonatkozó közösségi rendelkezéseket megsértő személyekkel szembeni, az ellenőrzési rendeletek által megkövetelt intézkedési kötelezettségét.

3. A Bíróság ítélete után néhány hónappal a Bizottság tájékoztatást kért a francia kormánytól az EK 228. cikk (1) bekezdése alapján az ítéletben foglaltak teljesítése érdekében megtett intézkedésekről. Ez bizonyult a Bizottság és a francia kormány közötti elhúzódó, mintegy 11 évig tartó, a közösségi halászati rendelkezések végrehajtására vonatkozó francia erőfeszítésekről szóló párbeszéd kezdetének. Habár a Bizottság e párbeszéd során elfogadta, hogy ezen kérdések legtöbbje esetében fejlődés tapasztalható, továbbra sem volt meggyőződve arról, hogy a Francia Köztársaság maradéktalanul eleget tesz a méreten aluli halak, különösen a hekk fogása és értékesítése, valamint a vonatkozó szabályokat megsértő személyek elleni eljárás kötelezettségeinek.

4. A Bizottság ezért most annak kimondását kéri a Bíróságtól, hogy a Francia Köztársaság – mivel nem végzett a halászati erőforrások megóvását biztosító technikai intézkedések tiszteletben tartásának biztosítása érdekében szükséges ellenőrzéseket, és ezáltal nem tartotta be a közösségi ellenőrzési rendeleteket — nem tett meg minden szükséges intézkedést az 1991. június 11-én hozott ítéletben foglaltak teljesítése érdekében, ennél fogva nem teljesítette az EK 228. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Ezenfelül a Bizottság kéri a Bíróságtól, hogy az ítéletben foglaltak teljesítése érdekében szükséges intézkedések megtételében való késedelemért a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetésétől az 1991. június 11-én hozott ítélet teljesítéséig késedelmi naponként 316 500 euró összegű kényszerítő bírságnak az „EK saját forrásai” számlára történő meg-

fizetésére kötelezze a Francia Köztársaságot. Végezetül a Bizottság kéri a Bíróságtól, hogy kötelezze a Francia Köztársaságot a költségek viselésére.

5. A Francia Köztársaság a Bíróságtól elsődlegesen a Bizottság keresetének elutasítását kéri annak megalapozatlansága miatt. Másodlagosan, amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a bírság kiszabása a megfelelő döntés, a Francia Köztársaság kéri a Bíróságot, hogy értékelése során az ügy valamennyi körülményét vegye figyelembe.

II — A vonatkozó közösségi rendelkezések

6. A halászati ágazat kérdéses ellenőrzéseire vonatkozó közösségi rendelkezéseket kezdetben a 2057/82 tanácsi rendelet, később a 2241/87 tanácsi rendelet határozta meg; az 1. pont mindkettőt említi. A jelenleg hatályban lévő ellenőrzési rendelet a közös halászati politika ellenőrző rendszerének létrehozataláról szóló, 1993. október 12-i 2847/93/EGK tanácsi rendelet⁶ (a továbbiakban: a 2847/93 rendelet).

6 — HL 1993. I. 261., 1. o.; magyar nyelvű kiadása 4. fejezet, 2. kötet, 70. o.

7. Az első rendelkezésével a 2847/93 rendelet létrehoz egy közösségi rendszert a közös halászati politika szabályai betartásának biztosítása érdekében. A rendszer tartalmaz, különösen, többek között védelmi és erőforrás-kezelési intézkedések technikai ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket, valamint az olyan ügyekben alkalmazandó szankciók hatékonyságára vonatkozó bizonyos előírásokat, ahol az intézkedéseket nem vették figyelembe. Az 1. cikk (2) bekezdése tartalmazza a tagállamoknak a közösségi halászati rendelkezések betartásának ellenőrzése tekintetében fennálló alapvető kötelezettségét:

„Ezért minden tagállam a közösségi szabályokkal összhangban megfelelő intézkedéseket fogad el a rendszer hatékony működésének biztosítása céljából. A tagállam elégséges eszközöket bocsát illetékes hatóságai rendelkezésére, hogy azok teljesíthessék az e rendeletben meghatározott vizsgálati és ellenőrzési feladataikat.”

8. A 2847/93 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése meghatározza, hogy:

„[v]alamennyi védelmi és ellenőrzési intézkedésre vonatkozó hatályos szabály betartásának biztosítása érdekében minden tagállam figyelemmel kíséri a saját területén, valamint a felségterületéhez vagy joghatósága alá tartozó tengeri vizeken a halászati tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó tevékenységeket. A tagállamok ellenőrzik a

halászhajókat, és felülvizsgálják az összes tevékenységet olyan módon, hogy lehetővé teszik e rendelet alkalmazásának vizsgálatát, beleértve a halak kirakodását, értékesítését, szállítását és tárolását, valamint a kirakodás és az értékesítés nyilvántartását is.”

9. A közösségi halászati rendelkezések megsértése tekintetében, a tagállamok által foganatosítandó végrehajtási intézkedéseket illetően, a 2847/93 rendelet 31. cikkének (1) és (2) bekezdése végül úgy rendelkezik, hogy:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy különösen az e rendelet alapján végzett megfigyelés vagy ellenőrzés [helyes fordítás: ellenőrzés vagy vizsgálat] alapján megállapított, a közösségi halászati politika figyelmen kívül hagyásáért felelős természetes vagy jogi személyekkel szemben megfelelő intézkedéseket hoznak, beleértve a nemzeti jog alapján indított közigazgatási vagy eljárást is.⁷

(2) Az (1) bekezdés alapján kezdeményezett eljárás megfoszthatja a nemzeti jog lényeges rendelkezéseinek megfelelően a jogsértésből származó gazdasági előnytől a felelőseket, vagy a jogsértés súlyosságával arányos következményei lehetnek, s a további hasonló jellegű jogsértésektől visszatartanak. [helyes fordítás: Az (1) bekezdés alapján indított eljárásnak – a nemzeti jog irányadó rendelkezéseivel összhangban – a felelősöket ténylegesen meg kell fosztania a jogsértésből

7 – A magyar változat szempontjából irreleváns lábjegyzet.

származó gazdasági előnytől, illetve olyan következményekkel kell járnia, amelyek a jogsértés súlyával arányban állnak, és hasonló jogsértésektől való hatékony visszatartást jelentenek.]”.

10. Jelen ügyben a Bizottság kijelentette, hogy a francia hatóságok ellenőrzési és végrehajtási tevékenysége nem volt megfelelő a méreten aluli halak, különösen a hekk kirakodásának és értékesítésének megelőzését célzó közösségi védelmi intézkedések tekintetében. A vonatkozó közösségi intézkedéseket a halászati erőforrások védelmével kapcsolatos technikai intézkedésekről szóló egymást követő tanácsi rendeletek határozzák meg.⁸ A jelenleg hatályban lévő rendelet a halászati erőforrásoknak a fiatal tengeri élőlények védelmét biztosító technikai intézkedések révén történő megóvásáról szóló, 1998. március 30-i 850/98/EK tanácsi rendelet.⁹ Anélkül, hogy szükséges lenne a vonatkozó rendelkezéseket teljes egészében idézni, általánosabb formában jelezhető, hogy a rendelet számos, a méreten aluli halak fogásának, kirakodásának és értékesítésének megelőzését célzó előírást tartalmaz. Ezen intézkedések különösen a hálók minimális szembőségére, a háló szemeit elzáró vagy máskülönben kisebbítő eszközök használatának tilalmára, többek között a legkisebb fogható méretet el nem érő halak – a zsákmány korlátozott százalékos arányát képező fogások kivételével — értékesítésének tilalmára vonatkoznak.

8 — Ezen a területen a 3. lábjegyzetben hivatkozott 171/83/EGK tanácsi rendelet volt az első rendelet. Számos módosítást követően a rendelet hatályát veszítette, és helyébe a szintén a 3. lábjegyzetben hivatkozott 3094/86/EGK tanácsi rendelet lépett, amelyet az 1997. április 29-i 894/97/EK tanácsi rendelet (HL 1997. L 132., 1. o.) helyezett hatályon kívül, és lépett annak helyébe.

9 — HL 1998. L 125., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 3. kötet, 217. o.

III. — A pert megelőző eljárás

11. Ahogy azt már fent jeleztük, az a kérdés, hogy a Francia Köztársaság tett-e intézkedéseket a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében megállapított kötelezettség-szegés megszüntetése érdekében, a Bizottság és a francia hatóságok közötti hosszas, 1991 novemberétől a jelen kereset 2002. augusztus 27-i benyújtásáig tartó párbeszéd tárgya volt. A pert megelőző eljárás alatt a Bizottság álláspontját a közösségi halászati ellenőrök¹⁰ jelentései is támogatták, mivel azok a Franciaország különböző tengerparti területei kikötőinél és árverésein végrehajtott rendszeres látogatások során tett ténybeli megállapításokat tartalmaztak.

12. A Bizottság és a Francia Köztársaság közötti, az utóbbi által az 1991. június 11-én hozott ítéletben megállapított kötelezettség-szegés megszüntetése érdekében tett intézkedésekről szóló kezdeti levelezés során a francia hatóságok úgy nyilatkoztak, hogy ők „megtesznek minden tőlük telhetőt a Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek történő megfelelés érdekében az ítéletben foglaltak teljesítéséhez”. Hivatkoztak többek között a méreten aluli halak kirakodásának csökkenését célzó „action de longue haleine”-re.

10 — A 2847/93 rendelet 29. cikke rendelkezik az ellenőrzési rendeletek alkalmazásának az okmányok vizsgálata és a közösségi ellenőrök helyszíni látogatásai útján megvalósuló ellenőrzéséről.

13. 1992-ben számos francia kikötő meg látogatását követően a közösségi halászati ellenőrök a helyzet javulását jelentették, különösen a közösségi halászati rendelkezések betartásának ellenőrzésére vonatkozó jogalkotási rendelkezések tekintetében. Mindazonáltal, az ellenőrzések számos tekintetben továbbra sem voltak kielégítőek. A fő problémák a hálózsembőség mérésére szolgáló eszközzel kapcsolatban, valamint a járulékos halfogás és a halak méretének ellenőrzése terén jelentkeztek. Ezenfelül, a jogsértők elleni eljárások sem voltak megfelelőek. Következésképpen, a Bizottság 1993. október 11-én felszólító levelet küldött, amelyben megjelölte ezen kérdéseket, és felkérte a francia kormányt, hogy tegye meg észrevételeit.

14. A francia kormány által szolgáltatott információk és magyarázat lehetővé tették a Bizottság számára azon következtetés levonását, miszerint a járulékos halfogásra vonatkozó közösségi szabályok ellenőrzésével kapcsolatos kötelezettségszegés megszűnt. A Bizottság azonban fenntartotta, hogy számos hiányosság továbbra is létezik, különösen a hálózsembőség mérésével, valamint a méreten aluli halak árverésén a kirakással és az értékesítéssel kapcsolatban. A Bizottság ez utóbbi tényből arra következtetett, hogy a francia hatóságok elnéző hozzáállást tanúsítottak a méreten aluli halak közösségi szabályokat sértő kirakodásával és értékesítésével kapcsolatban. Ezenfelül, az „action de longue

haine”-t pays Bigoudinban, Bretagne egy részében¹¹ a régió nehéz társadalmi-gazdasági helyzete miatt, és a probléma politikai érzékenysége tekintettel nyilvánvalóan függesztették. Az ellenőrzések kapcsán tanúsított „engedékenységet”-et erősítették a eljárások is, amelyek összességükben nem vezettek a jogsértések súlyával arányos szankciók kiszabásához.

15. A Bizottság ezért az EK-Szerződés 171. cikkének (2) bekezdése [jelenleg az EK 228. cikk (2) bekezdése] alapján 1996. április 14-én indokolással ellátott véleményt adott a Francia Köztársaságnak, amelyben megállapította, hogy a következő pontokban nem hajtották végre maradéktalanul a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletét:

- a hálók minimális szembősége méretének a közösségi szabályozásnak való megfelelésének hiánya,
- a méreten aluli halak értékesítését lehetővé tévő ellenőrzések elégtelensége;
- a francia hatóságok engedékenysége, amelyet az a tény is erősített, miszerint

11 – A pays Bigoudin Finistère-ben található, Bretagne délnyugati részén. Le Guilvinec, Loctudy, Lesconil és St. Guénolé kikötői ebben a régióban találhatók.

a jogsértések üldözése összességében nem vezetett a jogsértések súlyával arányos szankciók kiszabásához, és ezért nem voltak visszatartó hatásúak.

A Bizottság felhívta a Francia Köztársaság figyelmét a Bíróság által az 1991. június 11-én hozott ítéletben foglaltak teljesítésének elmaradása esetén kiszabható pénzbeli szankciók lehetőségére. Felhívta továbbá arra, hogy az indokolással ellátott vélemény kézbesítésétől számított két hónapon belül válaszoljon.

16. Az indokolással ellátott véleményre küldött 1996. július 26-i és 1997. május 27-i válaszaiban a Francia Köztársaság kijelentette, hogy a hálók minimális szembőségére vonatkozó közösségi rendelkezéseket megfelelően alkalmazták, és e tekintetben a közösségi halászati ellenőrök részéről semmiféle panaszt nem kapott. A Francia Köztársaság információt és számadatokat is szolgáltatott a végrehajtott ellenőrzésekről, a kiszabott szankciókról és a közösségi halászati rendelkezések betartásának ellenőrzésére meghatározott forrásokról. Végül, a Francia Köztársaság panasszal élt, mivel a közösségi halászati ellenőrök megállapításait tartalmazó jelentéseket nem tették hozzáférhetővé számára, ezzel megfosztották az indokolással ellátott véleményben említett tényekre való megfelelő válasz adásának lehetőségétől.

17. Későbbi leveleiben a francia kormány a Bizottság számára további információkat szolgáltatott a francia ellenőrzési törekvések

erősítéséről és az általa, a közösségi halászati szabályok betartásának ellenőrzéséért felelős szolgálatok belső szervezetének javítása érdekében tett intézkedésekről. Egyik levelében (az 1997. október 31-iben) megállapítja, hogy a közösségi és a nemzeti rendelkezések alkalmazása terén megfelelő egyensúlyt sikerült elérnie, „leszámlítva pays Bigoudinban a kis hekk (»merluchon«) méretének fennmaradó problémáját”.

18. Ezen észrevételek és a francia hatóságok által jelzett, a szervezeti szinten tapasztalható kedvező fejlődések ellenére a közösségi halászati ellenőröknek a tengerparti régió francia kikötőiben és árveréseken tett, 1996 és 2000 közötti további látogatásai feltárták, hogy a méreten aluli halak kirakodásának és értékesítésének problémája tartósan bizonyult. A Bizottság ellenőrei számos alkalommal jegezték fel, hogy vagy egyáltalán nem volt hivatalos személy jelen a kirakodáskor vagy az árverésen, vagy a jelen lévő hivatalos személy semmiféle intézkedést nem tett a méreten aluli hekk értékesítése ellen (Le Guilvinecban és Concarneau-ban tett látogatás 1997 szeptemberében, és Marennes-Oleronban, Arcachonban és Bayonne-ban tett látogatás 1997 októberében). Az egyik jelentés (Lorient-ban, Le Guilvinecban és Concarneau-ban tett látogatás 1996 augusztusában) „az ipar és a hatóságok közötti, a megengedett 27 cm-es méret helyett 24 cm-es méretű hekk kirakodásának elfogadását tartalmazó hallgatólagos megállapodás” létére utal. Egy másik jelentés (Douarnenezben, Lorient-ban és Le Guilvinecban tett látogatás 1999 márciusában) megállapítja, hogy szóbeli utasítások léteztek a célból, hogy a helyi tisztviselők eltávolítsák ugyan az árverésről a 17 cm alatti méretű halakat, a 17 és 23 cm, valamint a 23 és 26 cm közötti méretű halak értékesítését viszont engedé-

lyezhették. Egy további megállapítás szerint ezt a méreten aluli hekket, amelyet gyakran „merluchon friture”-ként (sütnivaló hekk) adtak el, általában nyíltan árverezték „00” kóddal, amely besorolás a halak ezen kategóriájának volt fenntartva, éppúgy mint a más halfajok méreten aluli példányai esetében (Lorient-ban, Benodet-ban, Loctudyban, Le Guilvinecben, Lesconilban és St. Guéno-léban tett látogatás 1999 júliusában). Végül a Sète, Agde és Port Vendres földközi-tengeri kikötőiben 2000 áprilisában tett látogatás során nyilvánvalóvá vált, hogy az ismertetett gyakorlat nem korlátozódott Bretagne-ra, hanem a probléma általánosan elterjedt az egész Francia Köztársaságban.

2. cikk nyilvánvaló megsértését jelenti. Az a tény, hogy a „merluchon” (kis hekk) problémája politikailag érzékeny kérdés, hogy az különösen egy régiót érint, valamint az, hogy a probléma jelentősen csökkent az elmúlt években, véleménye szerint nem igazolhatja a technikai védelmi intézkedések alkalmazásának elmaradását. Mivel a szóban forgó intézkedések az ivadék halak védelmét szolgálják, a közösségi rendelkezések szisztematikus figyelmen kívül hagyása katasztrofális következményekkel járhat a rendelkezésre álló készletek állapotára. E rendelkezések megsértése ezért súlyos, különösen, hogy a francia hatóságok valószínűleg utasításokat adtak arra, hogy ne alkalmazzák azokat. A Bizottság felhívta a francia kormányt arra, hogy az indokolással ellátott kiegészítő vélemény kézbesítésétől számított két hónapon belül tegye meg a szükséges intézkedéseket a feltárt jogsértések orvoslása érdekében.

19. A közösségi halászati ellenőrök e megállapításai arra készítették a Bizottságot, hogy indokolással ellátott kiegészítő véleményt adjon 2000. június 6-án. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az 1996. április 17-i indokolással ellátott vélemény és a francia kormány válasza óta a méreten aluli halak értékesítése továbbra is folytatódott az árveréseken és közvetlenül a vásárlók részére, és hogy a nemzeti ellenőrök felügyeleti tevékenysége nem irányult a méreten aluli halak, különösen a hekk kimutatására a kirakodásnál és az árveréseken, valamint hogy a jogsértések ellen csak szórványosan indult eljárás. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a „00” kódnak az árverésekre vonatkozó hivatalos dokumentumokban történő használata különösen súlyos, mivel az az egyes halászati termékek forgalmazására vonatkozó közös előírások megállapításáról szóló, 1996. november 26-i 2406/96/EK tanácsi rendelet¹² rendelkezései és különösen a

20. A francia kormány 2000. augusztus 1-jén válaszolt, és három kérdést emelt ki különösen. Elsősorban kijelentette, hogy a „00” kódot sohasem a méreten aluli halak, hanem a különféle méretű, ki nem válogatott halak megjelölésére használta. Másodsorban fenntartotta, hogy a közösségi halászati ellenőrök jelentéseikben valószínűleg összekeverték az értékesítési struktúrák kereskedelmi működéséért felelős személyeket a halászati rendelkezések alkalmazásával megbízott személyekkel, akiknek egyedül volt hatáskörük a jogsértés bekövetkezésének megállapítására. A francia kormány eltúlzottnak, és még igazságtalannak is tartotta azt a következtetést, miszerint a felügyeleti szolgálatok engedékenységet tanúsítottak a Bizottsággal közölt, a francia hatóságok által a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó szabályok megsértése tekintetében tett intézkedé-

12 — HL 1996. L 334., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 2. kötet, 331. o.

seire vonatkozó számadatok fényében. Harmadszor, elmagyarázta, hogy a közösségi ellenőrök 1999. júliusi jelentése óta a halászati rendelkezések betartása ellenőrzésének szervezeti és jogi keretei jelentős mértékben javultak. Az ellenőrzési szolgálatok újjászervezése bizonyítja a francia hatóságoknak a halászati ágazatban lévő ellenőrzések hatékonyságának növelésére irányuló határozott szándékát.

21. A Bizottság válaszában (2001. február 15.) további információt kért a Francia Köztársaságtól a „00” kód használatának megszüntetése érdekében tett intézkedésekről. Ezenkívül, tudomásul véve a Francia Köztársaságnak a felügyeleti képessége erősítésére vonatkozó hajlandóságát, a Bizottság rámutatott arra, hogy az indoklással ellátott kiegészítő véleménye különösen a méreten aluli halak Finistère és Morbihan breton régióiban történő kirakodásának és értékesítésének problémájára koncentrált. Ezért kérte a francia hatóságokat, hogy közöljék vele a jogsértés ezen különleges típusával kapcsolatos határozatokat. Ezt az információt a francia kormány 2001. október 16-án szolgáltatta. Először egy, a regionális és megyei hatóságoknak címzett körlevelet közölt, amelyben a „00” kód használatának legkésőbb 2001 végéig történő megszüntetéséről rendelkezett. Ezt követően hivatkozott arra, hogy a bűncselekmények és lefoglalások hivatalos jegyzőkönyvei, valamint a vonatkozó határozatok másolatait már elküldte a Bizottságnak. Arra is rámutatott, hogy 1998 óta a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó szabályok megsértése miatti eljárások száma megnőtt, és visszatartó erejű büntetéseket szabtak ki. Végül, a francia kormány megemlítette a 2001-ben elfoga-

dott, a halászati általános ellenőrzési tervet, amely meghatározta a halászati rendelkezések betartása ellenőrzésének prioritásait. A prioritások között szerepelt a hekk helyreállítására és a halak legkisebb fogható méretének szigorú ellenőrzésére irányuló terv végrehajtását.

22. Időközben a közösség halászati ellenőrök még egyszer meglátogatták (2001 júniusában) pays Bigoudin számos kikötőjét, és ismételten megállapították, hogy az ellenőrzések szintje és minősége még mindig nem megfelelő. Az ellenőrök megállapították, hogy a technikai intézkedések betartásának szintje e területen még mindig nem tekinthető elfogadhatónak. Folyamatosan rakodtak ki és értékesítettek méreten aluli hekket, anélkül hogy e gyakorlat megszüntetésére irányuló, érzékelhető ellenőrzési erőfeszítéseket tettek volna. Megjegyezték, hogy a felelős nemzeti hatóságok forráshiánnyal küszködtek, nem megfelelően felszereltek, és a felkészítésük sem elég jó. A közigazgatási eljárások nem voltak kellően fejlettek a helyzet követelményeihez képest. Végezetül megjegyezték, hogy az árveréseken és a kiskereskedelmi árusítóhelységek esetében az ellenőrzések szintje és minősége rendkívül alacsony volt.

23. Figyelemmel arra, hogy a Francia Köztársaság által az ellenőrzési erőfeszítései javításáról szolgáltatott információ általánosságban nem kezelte megfelelően pays Bigoudin régióban a méreten aluli hekk tekintetében a közösségi rendelkezések kikényszerítésének problémáját, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a Francia Köztársaság még mindig

nem tett megfelelő intézkedéseket a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltak teljesítése érdekében. Következésképpen, a Bizottság az EK 228. cikk (2) bekezdése alapján keresetének 2002. augusztus 27-i benyújtásával megindította jelen eljárást. A jelen indítvány 4. és 5. pontja már ismertette mindkét fél kereseti kérelmeit.

hajtott tengeri és szárazföldi (az árveréseken és azokon kívüli) ellenőrzések számáról, valamint közölje a jogsértések számát és a jogsértések kapcsán tett jogi lépéseket. Mindkét fél 2004. január 30-án szolgáltatotta a kért információkat.

IV — A jelenlegi helyzet

24. A tárgyalás előkészítése során a Bíróság 2003. december 19-én számos írásbeli kérdést intézett a Bizottsághoz és a Francia Köztársasághoz a méreten aluli halak kirkodásának és értékesítésének problémája tekintetében a jelenlegi helyzetről. A Bizottságtól azt kívánták megtudni, hogy a jelen kereset benyújtása óta a közösségi halászati ellenőrök lefolytattak-e helyszíni ellenőrzéseket, és ha igen, akkor a Bizottság nyújtja be az ellenőrök jelentéseit, valamint amennyiben arról érkezett jelentés, hogy továbbra is jelentős mennyiségű méreten aluli halat értékesítenek, jelölje meg, hogy a francia hatóságoknak milyen intézkedéseket kellene foganatosítaniuk a helyzet megszüntetése érdekében. A Francia Köztársaságtól azt kérték, hogy szolgáltatson információt a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó rendelkezések betartásának biztosítása érdekében a jelen kereset benyújtása óta végre-

25. A Bizottság azt válaszolta, hogy jelen kereset benyújtása óta három helyszíni ellenőrzésre került sor. E látogatások során megállapították, hogy habár Bretagne-ban és különösen pays Bigoudinban a méreten aluli hekk eladásra való felkínálása csökkent, a földközi-tengeri régiókban már nem ez volt a helyzet. A közösségi ellenőrök a kirkodás során feljegyezték a méreten aluli halak értékesítésének megelőzését célzó ellenőrzések hiányát, és megállapították, hogy nem minden jogsértés esetén vettek fel jegyzőkönyvet. Az ellenőrzések javítása érdekében a francia hatóságok által 1998 óta elfogadott intézkedések ellenére a Bizottság nem állapíthatta meg, hogy azoknak valódi eredménye lett volna. Épp ellenkezőleg, minden oka megvolt azt feltételezni, hogy nem ez a helyzet. Annak megállapíthatósága érdekében, hogy a jogsértések valóban befejeződtek, teljes és kimerítő információkat kell szolgáltatni a 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban a méreten aluli halak, különösen a hekk tekintetében végrehajtott ellenőrzésekről. A tárgyaláson a Bizottság hozzátette, hogy a 2847/93 rendeletnek való kellő megfelelés megköveteli a halászattal kapcsolatos tevékenységek teljes láncolatának ellenőrzését,

amely események során a kirakodás ellenőrzése különleges jelentőséget kap. A francia kormány által szolgáltatott információk és számadatok nem kellően pontosak ahhoz, hogy a jogsértések megszűnését ki lehessen jelenteni.

26. Válaszában a francia kormány számadatokkal szolgált a 2001 és 2003 között végrehajtott tengeri és szárazföldi ellenőrzésekről. E számadatokból úgy tűnik, hogy 2003-ban az előző két évhez viszonyítva jelentősen csökkent mindkét típusú ellenőrzés száma. A tengeri ellenőrzések számában való 2003. évi csökkenést a tengeri hajóknak a *Prestige* olajszállító tartályhajó elsüllyedését követően a szennyezés elleni harcban való alkalmazásával magyarázták. A francia kormány szerint a szárazföldi ellenőrzések számában bekövetkező csökkenés a halászok által tanúsított fegyelem növekedésének volt köszönhető, amelyet a Bizottság ellenőrei a 2003. júniusi be nem jelentett látogatásuk során is megállapítottak. Ezen alkalommal nem észleltek méreten aluli halakat. A kiszabott büntetésekre vonatkozó adatok is csökkenést mutatnak 2001-től 2002-ig. Ezt az amnesztiatörvény¹³ váltotta ki, amely a 750 EUR alatti pénzbírságokat elengedte, az ennél magasabb összegű pénzbírságok kiszabása esetén az elengedés biztosítása csak azokra vonatkozik, akik a magasabb összegű bírságot már megfelelően megfizették. A halak méretére vonatkozó szabályok megsértésével kapcsolatban kiszabott pénzbírságok összege ennél jelentősen magasabb volt.

27. A tárgyalás során a francia kormány azt felelte a Bizottság észrevételére, hogy habár a méreten aluli hekk kirakodásának csökkenése tapasztalható azon a területen, ahol az a legelterjedtebb volt, Bretagne-ban pays Bigoudinban, a földközi-tengeri partvidék tekintetében a probléma azonban továbbra is fennáll. Hozzátette, hogy mivel a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletének idején a földközi-tengeri halászat tekintetében alkalmazandó, pontosan meghatározott védelmi intézkedések nem voltak, így azt a tényt, hogy a 2847/93 rendeletnek való megfelelés a régióban még nem kielégítő, nem lehet a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítése elmaradásának tekinteni.

V — Értékelés

A — Előzetes észrevételek: a végrehajtási kötelezettség a KHP-val összefüggésben

28. Mielőtt elkezdenénk a Francia Köztársaság által a vonatkozó közösségi halászati rendelkezések betartása érdekében a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletét követően elfogadott intézkedések értékelését, a jelen ügyben szóban forgó problémát először a megfelelő kontextusába kell helyeznünk, úgymint a közösségi jog rendelkezései végrehajtásának fontossága, különösen a közös halászati politika területén.

13 — A 2002. augusztus 6-i Loi n° 2002-1062 (Loi portant amnistie).

29. Általános értelemben a közösségi jogrend, bár autonóm, annyiban alárendelt jogrendnek kell tekinteni, amennyiben az a legtöbb területen a tagállamoknak a gazdasági szereplők számára előírt kötelezettségek maradéktalan betartásának biztosítására irányuló erőfeszítéseitől függ. A tagállamokat az EK 10. cikk szerint az az általános kötelezettség terheli, miszerint minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a közösségi jog hatékony alkalmazása és végrehajtása, valamint az „*effet utile*” érvényesülése érdekében. Különösképpen a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a közösségi intézkedések alkalmazása és végrehajtása érdekében megfelelő keretszabályok léteznek; hogy az illetékes hatóságokat kijelölték; hogy elegendő forrás áll rendelkezésre; és hogy a jogsértők ellen megteszik a megfelelő lépéseket. Amennyiben a tagállamban a végrehajtásra irányuló erőfeszítések nem megfelelőek, abban az esetben lehetetlenné válik a vonatkozó közösségi rendelkezések célkitűzéseinek a Közösségen belül többé-kevésbé egységes módon történő megvalósítása.

30. Habár a tagállam tág mérlegelési kerettel rendelkezik e célkitűzés megvalósításának meghatározása terén, a Bíróság ítélezési gyakorlatában a közösségi jogok és kötelezettségek végrehajtására vonatkozó eljárási szabályok tekintetében meghatározott bizonyos kötelező rendelkezéseket. Az állandó ítélezési gyakorlat értelmében ezek a szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló hazai eljárásokat szabályozó előírások (az egyenértékűség elve), és a közösségi jog által biztosított jogok gyakorlását nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné, vagy rend-

kívül nehezzé (a tényleges érvényesülés elve).¹⁴ Ezenfelül a Bíróság világossá tette, hogy a tagállamokra az EK 10. cikk alapján a végrehajtás területén háruló kötelezettségek alapján a tagállamok feladata arról gondoskodni, hogy „a közösségi jog megsértését ugyanolyan anyagi jogi feltételekkel és ugyanolyan eljárásban szankcionálják, mint a nemzeti jog hasonló jellegű és jelentőségű megsértését, a szankció pedig hatékony, viszatartó erejű és a jogsértéssel arányos legyen. Emellett a nemzeti hatóságoknak a közösségi jog megsértése esetén ugyanolyan gondossággal kell eljárniuk, mint a megfelelő nemzeti jogszabályok alkalmazásában”.¹⁵

31. Ezen, a közösségi intézkedések hatékony alkalmazására és végrehajtására vonatkozó általános kötelezettségek szigorú betartása számos okból különös jelentőséggel bír a közös halászati politikával (a továbbiakban: KHP) összefüggésben. Ezek az okok érintik a halászat mint gazdasági tevékenység jellegét, azt a tényt, hogy a közösségi vizekben lévő halállományt a tagállamok közös forrásának kell tekinteni, valamint az e területen a tagállamok érdekei és a források kiaknázá-

14 – Ezen elv egyik legutóbbi említésére hivatkozom csak a C-63/01. sz. Evans-ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet (EBHT 2003, I-14447. o.) 45. pontja.

15 – Lásd a 68/88. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet (EBHT 1989, 2965. o.) 24. és 25. pontját.

sára vonatkozó korlátozások előírásában rejlő morális veszély közötti kölcsönös összefüggést.

32. A természeti források, mint pl. a halállomány, kezelése magában foglalja egyrészt a maximális mértékű kiaknázást célzó (rövid távú) gazdasági érdekek, másrészt a hosszú távú hasznosítás biztosítását lehetővé tételét célzó, az állomány biológiai és ökológiai szempontból elfogadható szinten tartásához fűződő érdek összeegyeztetését. Ezt az alapvető feszültséget fejezi ki a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról szóló, 2002. december 20-i 2371/2002/EK tanácsi rendelet¹⁶ 2. cikke is, amely szerint a KHP fő célkitűzése „fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel biztosít [ani] az élő vízi erőforrások kiaknázását”. E fordulatban a fenntarthatóság fogalma az irányadó elv. Minthogy a halászatnak mint gazdasági tevékenységnek az egyik sajátossága az, hogy a termék a termelés forrása is egyben. Ez megújítható forrás. Ez azt jelenti, hogy létezik egy természetes, biológiailag védhető korlátozás a halállomány felhasználásának szintje tekintetében. Amennyiben a halászati törekvések korlátozása vagy az ivadékállomány védelme érdekében tervezett intézkedéseket nem tartják be, akkor az hosszú távon szükségszerűen befolyásolni fogja a halállomány reprodukzív képességét. Ez az alapvető tény magyarázza azt, hogy az

ellenőrzésekre és a végrehajtásra vonatkozó részletes szabályok miért nélkülözhetetlen részei a KHP-nak már a kezdetektől fogva.

33. A Bíróság szintén aláhúzta a halászati ágazatban a védelmi intézkedések szigorú betartásának szükségességét, tekintettel a hosszabb távú termelőképeség fenntartására, amikor megállapította, hogy „[a] tagállamokat a közösségi szabályok alapján terhelő kötelezettségek tiszteletben tartása feltétlenül érvényesítendő kell legyen a halászati alapok védelmének, a tenger biológiai erőforrásai megővésének, valamint azok fenntartható és megfelelő gazdasági, illetve szociális feltételek közötti kiaknázásának biztosítása érdekében”.¹⁷ Hasonlóképpen, rámutatott arra, hogy „[h]a ugyanis egy tagállam illetékes hatóságai rendszeresen tartózkodnának a[...] jogsertések üldözésétől, akkor veszélybe kerülne mind a védelem és a halászati erőforrás-gazdálkodás, mind a közös halászati politika egységes alkalmazása”.¹⁸

34. A halállományt a tagállamok közös erőforrásának kell tekinteni, amelyet mindenkinek közös érdekként kell kezelnie. Valamely tagállamban a közösségi védelmi intézkedések betartásának hiánya automatikusan hátrányosan befolyásolja egy másik

17 — Lásd a C-418/00. sz. és a C-419/00. sz., Bizottság kontra Franciaország egyesített ügyben (EBHT 2002., I-3969. o.) hozott ítélet 57. pontját.

18 — Lásd a C-52/95. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben (EBHT 1995., I-4443. o.) hozott ítélet 35. pontját, a C-454/99. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben (EBHT 2002., I-10323. o.) hozott ítélet 60. pontját és a C-140/00. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben (EBHT 2002., I-10379. o.) hozott ítélet 57. pontját.

16 — HL 2002. I. 358., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 5. kötet, 460. o.

tagállam (halászati ágazatának) érdekeit. Más szóval, ebben az ágazatban az egymás közötti kölcsönös összefüggés jelentős mértékben van jelen, amely már a tagállamoknak a fogási korlátozások rendszerének ellenőrzésére és a halállománynak a túlzott mértékű hasznosításától való védelmét célzó rendelkezések végrehajtására irányuló „együttes felelősségét”¹⁹ jelenti.

nak, ez együtt jár azok be nem tartásának morális veszélyével. A kisebb mennyiségű hal kirakodhatóságának tényéből származó hiány magasabb árakhoz vezet, amely már önmagában nyereségessé teszi a halászok számára a vonatkozó szabályok megszegését. A korlátozások bevezetése ezért gazdasági ösztönzést teremt a már amúgy is nyomás alatt lévő állomány hasznosításának folytatására. Ez már önmagában okot ad a túlzott mértékű kitermeléssel fenyegtetett halászterületek tekintetében a felügyeleti és a végrehajtási törekvések növelésére.

35. Ezen kölcsönös összefüggés egy másik szempontja, hogy a KHP célkitűzéseinek elérése nyilvánvalóan függ elsődlegesen a halászati ágazatban való együttműködéstől. Feltételezhető, hogy a halászati tevékenység tekintetében meghatározott korlátozások elfogadására és betartására irányuló hajlandóság nagyobb lesz, ha a halászok bízhatnak abban, hogy azokat valamennyi tagállam egyformán végrehajtja, valamint tevékenységüket a többi tagállamból származó versenytársak számára előírtakhoz hasonló feltételekkel gyakorolhatják. A KHP rendelkezéseinek a tagállamok által történő végrehajtásának módjában való eltéréseket hátrányosan megkülönböztetőként lehet érzékelni, amelyek a verseny torzításához vezethetnek. A végrehajtás egyenértékűsége az azonos versenyfeltételek egyik aspektusa, amelyek között tudniuk kell működni.

37. Ezek a megállapítások mutatják, hogy a halászati ágazatban létfontosságú a megfelelő ellenőrzés és végrehajtás annak biztosítása érdekében, hogy a halállomány kitermelése fenntartható módon történjen. Mivel e tekintetben a hiányosságok a valamennyi tagállam számára közös erőforrások védelmére káros következményekkel járnak, a végrehajtási törekvéseknek magas színvonalat kell elérniük. Ez azt jelenti, hogy a tagállamokra a 2847/93 rendelet által előírt kötelezettséget szigorúan kell értelmezni.

36. Ezenfelül, tudatában kell lenni annak, hogy amennyiben egy adott halászterületre a védelem érdekében korlátozások vonatkoz-

38. Egészében véve a 2847/93 rendelet 1. cikke megköveteli, hogy a tagállamok „... megfelelő intézkedéseket fogad[janak] el a rendszer hatékony működésének biztosítása céljából”, amely rendszer „a közös halászati politika szabályai betartásának biztosítása érdekében” jött létre. A 2. cikk hozzáteszi, hogy a tagállamok figyelemmel kísérik a halászati tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó tevékenységeket, ellenőrzik a halászhatásokat és felülvizsgálják az összes tevékenység-

19 — A C-9/89. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben (EBHT 1990., I-1383. o.) hozott ítélet 10. és 31. pontja.

get olyan módon, hogy lehetővé teszik a rendelet alkalmazásának vizsgálatát, beleértve többek között a halak kirakodását és értékesítését. Végezetül a 31. cikk kötelezi a tagállamokat, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak a KHP szabályai figyelmen kívül hagyásáért felelős természetes vagy jogi személyekkel szemben, és vagy fosszák meg a jogsértésből származó gazdasági előnytől a felelősöket, vagy olyan intézkedéseket tegyenek, amelyek „a jogsértés súlyával arányban állnak, és hasonló jogsértésektől való hatékonny visszatartást jelentenek”.

39. A tagállamok által elérendő eredmény a 2847/93 rendelet szerint annak biztosítása, hogy a felügyeleti és végrehajtási tevékenységeik valóban hatékonyak legyenek. A „hatékony” szó jelentését ebben a szövegösszefüggésben úgy kell érteni, hogy nagy valószínűsége van annak, hogy a szabályok be nem tartása esetén a halászok komoly kockázatot vállalnak a lelepleződésre, majd olyan szankció kiszabására, amely legalábbis a halászati rendelkezések megszegéséből származó bármilyen gazdasági előnytől megfosztja őket. Az ellenőrzési erőfeszítéseknek és a megtorló intézkedések lehetőségének elegendő nyomást kell gyakorolniuk ahhoz, hogy a szabályok be nem tartása gazdaságilag ne legyen vonzó, és ezért biztosítsa, hogy a vonatkozó halászati rendelkezések által felvázolt helyzet valóban megvalósuljon.

40. Ez az alkalmazandó kritérium annak értékelése során, hogy a Francia Köztársaság állítólagos kötelezettségszegése továbbra is fennáll-e.

B — *Két általános kérdés: az előzetes döntéshozatalra utalás napja és a bizonyíték*

41. Először, az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásokban azt a kérdést, hogy a tagállam teljesítette-e kötelezettségét, a Bizottság által adott indokolással ellátott véleményben meghatározott időszak végén a tagállamban fennálló helyzet alapján kell eldönteni. A jelen ügyben a Bizottság egy indokolással ellátott első véleményt adott a Francia Köztársaságnak 1996. április 14-én. Ezt egy indokolással ellátott második vélemény egészítette ki 2000. június 6-án. Mínt hogy az utóbbi dokumentumban a kötelezettségszegés megszüntetésére előírt határidő két hónap volt, 2000. augusztus 6-a az az időpont, amely alapján dönteni kell afelől, hogy a Francia Köztársaság teljesítette-e az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti, a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltak teljesítésére vonatkozó kötelezettségét.²⁰

42. Ez azt jelenti, hogy az állítólagos kötelezettségszegés tartós fennállásának eldöntése céljából az ezen időpontot követő fejleményeket nem lehet figyelembe venni.²¹ E fejlemények azonban lényegesek annak vizs-

20 — A C-474/99. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben (EBHT 2002., I-5293. o.) hozott ítélet 27. pontja; a C-33/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben (EBHT 2002., I-5447. o.) hozott ítélet 13. pontja.

21 — A C-147/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben (EBHT 2001., I-2387. o.) hozott ítélet 26. pontja; a 17. lábjegyzetben fent hivatkozott C-418/00. sz. és a C-419/00. sz., Bizottság kontra Franciaország egyesített ügyben hozott ítélet 66. pontja.

gálata során, hogy az EK 228. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének megfelelően általányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabása célszerű-e. Erre a szempontra később visszatérek.

támaszkodik, részére sohasem küldték meg, így e jelentések megállapításaira történő reagálásra nem nyílt lehetősége. Álláspontja szerint a Bizottság által előadott egyes érveket pontos adatok nem támasztják alá, így azok pusztá feltételezéseken alapulnak, ami kissé a szubjektivitás érzését kelti.

43. A második kérdés a bizonyítékra vonatkozik. A Bizottságnak az ellenőrzések és a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó közösségi szabályok megsértését követően foganatosított intézkedések elégtelenségére vonatkozó állítása nagymértékben a közösségi halászati ellenőrök által Franciaország tengerparti régióiban végrehajtott rendszeres helyszíni ellenőrzéseiről készült jelentéseken (az ügy iratai között megtalálhatóak) alapul. E jelentések az 1994 májusa és a 2003 júliusa közötti éveket ölelik fel.

45. Való igaz, hogy az EK 226. és 228. cikk szerinti kötelezettségzegés kimondásának azon az objektív megállapításon²³ kell alapulnia, amely szerint a tagállam nem teljesítette a Szerződésből vagy a másodlagos jogból eredő kötelezettségeit. E tekintetben az a kérdés, hogy a közösségi halászati ellenőrök jelentéseiben található információ elégséges-e ahhoz, hogy ilyen objektív megállapításnak minősüljön.

44. A francia kormány kifogásolta, hogy a Bizottság csak annak megállapítására szorítkozott, hogy a francia hatóságok által a fennmaradó kötelezettségzegések megszüntetése érdekében elfogadott intézkedések nem voltak helyénvalóak, azt viszont nem jelölte meg, hogy mely intézkedések lettek volna megfelelőek. A francia kormány a tekintetben is panasszal élt, hogy a Bizottság elvetette az általa szolgáltatott tényeket és számadatokat azok elégtelenségére hivatkozva, ám azok megcáfolása nélkül, mivel a Bizottság feladata annak bebizonyítása, hogy az érintett tagállam továbbra is megsérti a Szerződésből eredő kötelezettségeit.²² Ráadásul, azt állította, hogy a közösségi halászati ellenőrök jelentéseit, amelyekre a Bizottság

46. A jelen ügy körülményei alapján a jelentéseket valóban megbízható forrásnak tartom az általuk meglátogatott francia kikötőkben és árveréseken meglévő ellenőrzési gyakorlat helyzetével kapcsolatosan. Összességében, a jelentések átfogó és következetes képet szolgáltatnak a közösségi védelmi intézkedéseknek a Francia Köztársaságban való betartása ellenőrzésének gyakorlatáról az elmúlt 10 évben. Habár a francia kormány azt állította, hogy magukat a jelentéseket nem küldték meg neki, azok tartalmazzák az ellenőrzéseket követő értékelő találkozókról készült beszámolókat, amely megbeszélések során az illetékes nemzeti hatóságok tájékoztatást kaptak az

22 — A C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben (EBHT 2000., I-5017. o.) hozott ítélet 72. és kk. pontjai.

23 — A C-71/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben (EBHT 1998., I-5991. o.) hozott ítélet 14. pontja; a C-333/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben (EBHT 2001., I-1025. o.) hozott ítélet 33. pontja.

ellenőrzési célú látogatások eredményeiről. Ezenkívül utalni lehet arra is, hogy a Bíróság az 1991. június 11-én hozott ítéletében elfogadott hasonló jelentéseket az ellenőrzési rendeletek megsértésének bizonyítására, mivel a francia kormány rendelkezésére álltak a minisztériumai által a szóban forgó ellenőrzések kapcsán készített jelentések, ezért lehetősége nyílt a közösségi ellenőrök által tett megállapítások helyállóságának vitatására.²⁴

C — Az első panasz: az ellenőrzések elégtelensége

47. A Bizottság első panaszával kapcsolatban a francia kormány megjegyezte, hogy a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítélete óta nem szüntette be felügyeleti képességének erősítését. Ezzel kapcsolatosan különösen három szempontra hívja fel a figyelmet: a) az ellenőrzések számában bekövetkező növekedés; b) az ellenőrzési tervek elfogadása; c) az a tény, hogy a közösségi halászati ellenőrök 2002. szeptemberi látogatásuk során nem találtak méreten aluli halat.

48. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy az ellenőrzések számában bekövetkező növekedés a tengeri ellenőrzésekre vonatkozott, és

hogy ezek a tengeri ellenőrzések nem annyira megfelelőek, mint a kirakodott halászsákmány és az árverésen értékesített halak ellenőrzése. Bár üdvözölte a 2001-es és 2002-es ellenőrzési tervek elfogadását, a Bizottság megjegyezte, hogy ezek önmagukban még nem szüntetik meg a kötelezettség-szegést, mivel az a gyakorlati végrehajtásuk mikéntjétől függ. A Bizottság nem tudta megállapítani, hogy a helyzet valóban javult volna. Azt a tényt illetően, hogy a 2002. szeptemberi kiküldetés során nem találtak méreten aluli halat, a Bizottság megemlíti, hogy azon kiküldetés tárgya a halkvóták kezelése volt, így ezt a tényt nem lehet a méreten aluli halakra vonatkozó szabályok betartásának ellenőrzésével kapcsolatos hallgatólagos megállapításnak tekinteni.

49. A francia kormány kifogásolta, hogy a Bizottság nem magyarázta meg, hogy a tengeri ellenőrzések miért kevésbé hatékonyak, mint a szárazföldi ellenőrzések, és az első panaszával kapcsolatban a Bizottság érvelését következetlennek és megalapozatlannak tartja. Rámutat arra, hogy a 2001-es és 2002-es ellenőrzési tervek gondoskodnak arról, hogy a termelési láncolat minden szakaszán, mind tengeren, mind szárazföldön, valamint a forgalomba hozatal minden szakaszában megtörténjen az ellenőrzés. Az ellenőrzések számában bekövetkező növekedést a 2001 szeptemberétől 2002 februárjáig tartó időszakra vonatkozó adatok támasztották alá. A francia kormány fenntartotta, hogy a Bizottságnak a szeptemberi kiküldetés tárgyára vonatkozó válasza ellentmond annak, hogy pontosan ezen kiküldetés megállapításaira alapozza az ellenőrzések gyengeségének bizonyítását.

24 — A fenti 2. lábjegyzetben hivatkozott C-61/88. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 11. pontja.

50. A 2847/93 rendelet előírja a tagállamok részére a halászattal kapcsolatos valamennyi tevékenység hatékony módon történő ellenőrzését a kifogástól a forgalomba hozatalig. El kell ismerni, hogy a Francia Köztársaság a KHP rendelkezései betartásának ellenőrzését általánosságban célzó, számos intézkedést fogadott el, mint a tengeri ellenőrzések számának növelése, többletforrások biztosítása az ellenőrzésre, belső ellenőrzési szolgáltatái átszervezése, a jogi háttér javítása, valamint olyan ellenőrzési terveket, programokat és körleveleket fogadott el, amelyek a méreten aluli halakra vonatkozó közösségi szabályok betartásának ellenőrzésére utasították a regionális tisztviselőket. Habár az ilyen intézkedések nyilvánvalóan szükségesek az ellenőrzési rendelet célkitűzéseinek eléréséhez, azokat csak abban az esetben lehet hatékonynak tekinteni, ha – amint arra ezen indítvány 39. pontjában már rámutattam – a gyakorlatban is olyan helyzetet eredményeznek, amely megfelel a KHP rendelkezései alapján előírányzott helyzetnek.

51. Annak megállapításához, hogy ez-e a helyzet, a közösségi halászati ellenőrök jelentései értékes információforrást jelentenek. A jelentések számos és megismételt utalást tartalmaznak a szabályok eredményes és hatékony módon történő betartása fent jelzett értelemben való ellenőrzésének elmaradásáról. Habár megállapítják a jogi háttér fejlődését és az ellenőrzések fejlesztésére irányuló erőfeszítéseket, következetesen mérten aluli halak kirakodását és árveréseken történő értékesítését említik, különösen Bretagne-ban, a pays Bigoudinban, de más régiókban is, mint pl. Normandia és a Földközi-tenger. Néhány esetben ez a halászati rendelkezések megsértésének feltárásában illetékes nemzeti hatóságok jelenlétének

hiányában zajlott le. Más esetekben a nemzeti tisztviselő jelen volt, a jogsértőkkel szemben azonban nem lépett fel. Általánosságban többször volt megfigyelhető, hogy az ellenőrzések minősége és szintje alacsony; hogy humánerőforrás-hiány volt tapasztalható; valamint hogy ahol ellenőrzést tartottak, azt nem hatékony módon hajtották végre. Alkalmanként azt is jelentették, hogy a probléma politikai érzékenységre tekintettel, a nemzeti ellenőrök szóbeli utasítást kaptak arra, hogy a méreten aluli hekk kirakodása és értékesítése ellen csak szélsőséges esetekben (17 cm alatti méret) lépjenek fel, viszont az ezen méreten felüli hekk értékesítését engedélyezzék. A méreten aluli hekk kirakodásának engedélyezésére vonatkozó, a halászok és a hatóságok között fennálló hallatólagos megállapodásra is történik utalás. A méreten aluli hekk piacának létrehozására vonatkozó tény a hekk (merlu) esetében használt kicsinyítő képző, „merluchon” vagy „merluchon friture” is bizonyítja, amelyet rendszerint a halászati termékekre vonatkozó forgalmazási előírásokkal kapcsolatos közösségi szabályokkal ellentétes „00” speciális kód alatt árvereztek el.

52. Ezen az alapon számomra teljesen igazoltnak tűnik, hogy a közösségi ellenőrök általános benyomásuk alapján azt jelentették, hogy a francia hatóságok elnézőek és engedékenyek voltak a halak méretére vonatkozó közösségi rendelkezések betartásának ellenőrzésével szemben. Míg a francia kormány állítja, hogy a Bizottság az ügyet feltételezésekre alapozza, addig megítélésem szerint az, hogy méreten aluli halakat folyamatosan kirakodhatnak és értékesíthetnek, egyértel-

műien az ellenőrzési törekvések alkalmatlan és nem hatékony voltát jelzi.²⁵ Ezenfelül az is jelentőséggel bír, hogy a pert megelőző eljárás egyik szakaszában a Bizottsággal folytatott levelezésében maga a Francia Köztársaság minősítette a pays Bigoudin-i problémát „továbbra is fennálló”-nak.

— Még ha a felelős hatóságok jelen is vannak a kirakodások során, nem folytatnak le hatékony kirakodási ellenőrzéseket.

— Nem fordítanak elegendő figyelmet a méreten aluli halaknak a kereskedelmi forgalomból való eltávolítására.

53. A nem megfelelő helyzet folyamatos fennállását a breton partvidék 2001. júniusi, azaz az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő lejárta utáni látogatását követő jelentés is megerősíti. Idézem a jelentés fő következtetéseit:

— Le Guilvinec és Lesconsil városokban a besorozási eljárások a minimális méretű esetében tartalmazták az NT és 00 jelölések használatát, amely halakat már a kirakodás előtt különválogatták.

— „Noha a nagyon kis méretű (20 cm alatti) hekk fogalomba hozatala pays Bigoudinban már megszűnt, a méreten aluli hekk kirakodása, árverésre bocsátása és fogalomba hozatala továbbra is folyamatos.

— Az árverési tevékenységek ellenőrzését nem hajtották végre megfelelően. [...]

— Az ellenőrzési célokra rendelkezésre áll erőforrások pays Bigoudin térségében egyértelműen elégtelenek.

54. Az elmúlt 10 évben készült jelentések sorozata, megítélésem szerint, nem pusztán elszigetelt incidenseket jegyzett fel. Olyan szervezeti helyzetről tanúskodnak, amely hosszú évekig tartott, különösen a Breton régióban, pays Bigoudinban. A jelen eljárás szempontjából fontosabb az, hogy ez a helyzet a 2000. június 6-i indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő végét követően is még fennállt.

25 — Vö. a 23. lábjegyzetben hivatkozott C-333/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 35. pontjával.

55. A francia kormány, fenntartva, hogy az állítólagos kötelezettségzegést már megszüntette, hivatkozott a megnövelt tengeri felügyeleti erőfeszítéseire, a 2001-es és 2002-es általános, valamint a méreten aluli halak kérdését érintő 2002-es speciális ellenőrzési tervekre, valamint arra, hogy a közösségi halászati ellenőrök 2002 szeptemberi ellenőrzésük során nem találtak méreten aluli halat.

56. Véleményem szerint ezek közül egyik érv sem alkalmas arra, hogy megingassa a közösségi halászati ellenőrök által készített jelentések bizonyító erejét. Amikor a francia kormány azt kifogásolja, hogy a Bizottság csupán állítja azt, hogy a tengeri ellenőrzések kevésbé hatékonyak, mint a szárazföldiek, ezt a kifogás mint irreleváns el lehet utasítani, mivel a 2847/93 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése nem pusztán a halászahajók ellenőrzésére kötelezi a tagállamokat, hanem arra is, hogy oly módon vizsgálják meg valamennyi tevékenységet, amely lehetővé teszi a rendelet alkalmazásának ellenőrzését, beleértve a halak kirakodását, értékesítését, szállítását és tárolását is. A tagállamok ezért kötelesek mind tengeren, mind szárazföldön ellenőrzéseket végrehajtani, tekintet nélkül arra, hogy melyik felügyeleti típust ítélik hatékonyabbnak vagy kevésbé hatékonynak. A 2001-es és 2002-es ellenőrzési terveket illetően szeretnék rámutatni arra, hogy ahhoz, hogy hozzá tudjon járulni az állítólagos kötelezettségzegés megszüntetéséhez, bizonyítani kell, hogy a gyakorlatban is hatékonyak. Mindenesetre, ezeket a terveket csak az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő lejárta

után fogadták el, tehát pusztán emiatt sem lehet azokat figyelembe venni.²⁶ Ugyanezen okból, a 2002 szeptemberi látogatásra történő utalás sem releváns.

57. Összességében, a Bíróság részére bemutatott dokumentumokból és információkból kiderül, hogy a Francia Köztársaság csak fokozatosan látott hozzá a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalához, és hogy az ellenőrzési terveket már nagyon késői szakaszban fogadták el. A méreten aluli hekk kirakodásáról és értékesítéséről szóló ismételt jelentések alapján nyilvánvaló, hogy az általa elfogadott intézkedések nem voltak hatékonyak a halak méretére vonatkozó közösségi rendelkezések betartásának biztosítása tekintetében. A vita éveiben a hekkállományban olyan mértékű csökkenés volt tapasztalható, amely 2000 vége felé már a hekk teljes kifogható mennyiségének jelentős csökkentéséhez, különleges védelmi intézkedések és a hekk számának helyreállítására irányuló program elfogadásához vezetett. Ilyen körülmények között a tagállamoknak kiemelt felelősségük a vonatkozó védelmi intézkedések végrehajtása.

58. Az előzőek alapján úgy ítélem meg, hogy a Francia Köztársaság – mivel 2000. augusztus 6-tól kezdődően nem megfelelően ellenőrizte a halak minimális méretére vonatkozó

26 — Lásd a 21. lábjegyzetben fent említett eseteket.

technikai védelmi intézkedéseknek a 2847/93 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésével és 2. cikkének (1) bekezdésével összhangban történő betartását — a 2000. június 6-i indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő végéig nem teljesítette a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat.

59. Tekintettel arra, hogy az eljárás az EK 228. cikk (2) bekezdése alapján indult, és hogy a Bizottság, a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjától a Francia Köztársaság szóban forgó kötelezettségeinek maradéktalan teljesítésének napjáig terjedően kényszerítő bírság kiszabását kérte, továbbra is vizsgálni kell, hogy a jelenlegi helyzet összhangban van-e a 2847/93 rendelettel.

60. Az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő lejártát követően a 2001-es és a 2002-es ellenőrzési tervek elfogadása azt mutatja, hogy a közösségi védelmi intézkedések betartása ellenőrzésének problémáját a Francia Köztársaságban politikai szinten komolyabban kezdték kezelni. Ahogy azt már korábban is megállapítottam, azt kell eldönteni, hogy ezen tervek (amelyekről el kell mondani, hogy azokat a kötelezettségzegés időtartamára tekintettel rendkívül későn fogadták el) végrehajtása olyan helyzetet teremtett-e, amely összhangban van a halállomány védelmére vonatkozó közösségi rendelkezések által kitűzöttel.

61. A Bizottság által a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszban közölt információ azt sugallja, hogy habár a helyzet pays Bigoudinban már javult, a probléma más tengerparti régiókban, különösen a földközi-tengeri régióban, továbbra is fennáll. Másrészről a Francia Köztársaság olyan számadatokra hivatkozik, amelyek a 2002. évhez viszonyítva csökkenő tendenciát mutatnak a tengeren és a szárazföldön végrehajtott ellenőrzések 2003. évi számában. Amikor a Francia Köztársaság a szárazföldi ellenőrzések számában bekövetkező csökkenést a halászok részéről tanúsított fegyelem javulásának tulajdonítja, megítélésem szerint ellentmondásba keveredik. Amennyiben pays Bigoudinban a közösségi halászati szabályok betartása a hatékonyabb ellenőrzésnek köszönhetően javult, abban az esetben logikusabbnak tűnhet az ellenőrzési erőfeszítéseknek ezen a szinten való fenntartása, különösen egy olyan régióban, ahol a hekkállomány túlzott kiaknázása már több mint egy évtizede helyi jellegzetesség.

62. A francia kormány a tárgyalás során megjegyezte, hogy mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a pays Bigoudinban tapasztalható helyzet javult, a Bizottságot most már nyilvánvalóan a földközi-tengeri régióban végrehajtott ellenőrzések foglalkoztatják. Álláspontja szerint azonban a problémát nem lehet az 1991. június 11-én hozott ítéletben foglaltak teljesítése elmaradásának tekinteni, mivel az erre a régióra vonatkozó közösségi védelmi intézkedéseket csak néhány évvel az ítéletet követően fogadták el.

63. A kérdés kapcsán szeretnék rámutatni az 1991. június 11-én hozott ítéletében a Bíróság azt állapította meg, hogy a Francia Köztársaság nem teljesítette az akkor hatályban lévő ellenőrzési rendeletek, vagyis a 2057/82/EGK rendelet és a 2241/87/EGK rendelet szerinti kötelezettségeit. Tisztában kell lenni azzal, hogy a KHP mind területi (*ratione loci*), mind tárgyi (*ratione materiae*) hatályát tekintve az idő előrehaladtával fokozatosan alakul a halászati ágazatban tapasztalható fejlődés és a halállomány állapotának fényében. Habár lényegi szempontból a védelmi intézkedések betartásának ellenőrzésére és végrehajtására irányuló kötelezettségek nyilvánvalóan az intézkedések adott időpontbeli alkalmazási körétől függnnek, ezek önmaguktól fogva állandó érvényű kötelezettségek. A Bizottság kifogása magára az ellenőrzések elégtelenségére irányult. Ezt legszemléletesebben a méreten aluli hekkkel kapcsolatos halászterületek, a különösen pays Bigoudinban történő ellenőrzésére való hivatkozás illusztrálja. Mind a C-64/88. sz. ügy, mind a jelen ügy tárgya azonban továbbra is az ellenőrzések elégtelensége. A Bíróságnak az 1991. június 11-én hozott ítéletében tett megállapítása az akkor hatályban lévő halászati rendelkezésekkel kapcsolatos ellenőrzési erőfeszítések hiányára vonatkozik, tekintet nélkül e rendelkezések területi hatályára. Az, hogy az ellenőrzési kötelezettségek tárgyát képező rendelkezések maguk is változhatnak, nem befolyásolja az e rendelkezések betartására és végrehajtására vonatkozó alapvető ellenőrzési kötelezettséget. A francia kormány azon érve, miszerint a földközi-tengeri régióban fennálló helyzetet nem lehet figyelembe venni, olyan kérdés, amelyre egyébként korábban annak ellenére nem hivatkozott, hogy a Bizottság már utalt rá a pert megelőző eljárás során (lásd a jelen indítvány 18. pontját), amelyet ezért a kötelezettségszegés fennállásának vagy már fenn nem állásának vizsgálata szempontjából irrelevánsnak tartok.

64. Az ügy irataiban a jelenlegi helyzetre vonatkozó legfrissebb információk szerint a közösségi ellenőrök a 2003. júniusi, pays Bigoudin-i látogatásuk során nem találtak méreten aluli hekket. Jelentették azonban, hogy a kirakodás ellenőrzései során, amely vitathatatlanul a legjelentősebb ellenőrzési mozzanat a halászati tevékenységek láncolatában, komoly hiányosságokat tapasztaltak. A földközi-tengeri régió tekintetében hasonló megállapításokra jutottak a 2003. májusi és júliusi ellenőrzéseket követően, ahol méreten aluli hekket is észleltek. Másrészről, ahol a kiküldetések részben a nagy tonhal minimális méretének betartására irányultak, nem találtak méreten aluli példányt.

65. A Bizottság, a Bíróság által feltett írásbeli kérdésekre adott válaszában kijelenti, hogy nem volt képes megállapítani, hogy a francia hatóságok által elfogadott ellenőrzési terveknek volt-e tényleges hatásuk. A halászati ellenőrök legutóbbi jelentései alapján hajlamos vagyok az ellenkezőjét hinni. Ugyanakkor azt is jelzi, hogy a kötelezettségszegés megszűnésének megállapíthatósága érdekében számos kérdésben pontos és kimerítő információra van szükség.

66. A jelen ügyben már megállapítást nyert, hogy az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő végén a Francia Köztársaság még nem teljesítette a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat. A Bíróság rendelkezésére álló információk alapján és a kötelezettségszegés szervezeti és elhúzódó jellegére tekintettel nem lehet kétséget kizáróan megállapítani,

hogy a Francia Köztársaság a jelen pillanatban, amelyet nem lehet a múltbéli helyzettől elkülönülten tekinteni, a közösségi halászati védelmi intézkedések betartása és végrehajtása ellenőrzésének gyakorlatát összhangba hozta volna a 2847/93 rendelet által előírt kötelező szabályokkal.

D — A második panasz: a jogsértőkkel szemben tett intézkedések elégtelensége

67. A Bizottság második panaszára válaszként a francia kormány az eljárások számának növelésére és a kiszabott büntetések jelentőségére hivatkozott.

68. A Bizottság megállapítja, hogy a francia kormány által benyújtott számadatok nagyon általánosak, az egész francia területre vonatkoznak, valamint a marasztaló ítéletek legtöbbször a tengeren észlelt szabálysértésekkel kapcsolatos, és azok nem méreten aluli halak kifogásával függenek össze. A KHP rendelkezései súlyos megsértése kapcsán 2001-ben elindított eljárásokra vonatkozó statisztikából kiténik, hogy a méreten aluli halakkal kapcsolatos ügyeknek mindössze 11%-ában szabtak ki büntetést. A kiszabott büntetések jelentőségét illetően a Bizottság a 2001. évre vonatkozó számadatok alapján nem tudta azt a következtetést levonni, hogy a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó szabályok végrehajtása tekintetében szigorú politikát követtek volna. Az egyetlen eset, amikor jelentős pénzbírságot szabtak ki, egy spanyol

hajó esete volt, amely esetben hat elkülönülő jogsértés történt, amelyek közül csak egy volt méreten aluli hekk kifogása. A Bizottság elismerte, hogy az igazságügyi miniszternek a tengerparti régiók államügyészeinek címzett 2002. október 16-i körlevele, amely szigorú fellépésre bátorít a halak méretére vonatkozó rendeletek megsértőivel szemben, a kötelezettségszegés megszüntetésének helyes irányába való elmozdulásnak tekinthető. Önmagában azonban nem biztosítja a visszatartó erejű büntetések kiszabását. Mind az alkalmazásának módját, mind alkalmazásának földrajzi körét igazolni kell.

69. A Francia Köztársaság kijelenti, hogy a hekkállomány helyreállítására irányuló 2001-es tervvel kapcsolatosan feltárt jogsértések tekintetében tett intézkedésekre vonatkozó számadatok alapján nem tartható fenn az, hogy a francia hatóságok nem jártak el a halak, különösen a hekk méretére vonatkozó közösségi szabályok megsértőivel szemben. Hozzáteszi, hogy a eljárások számának pusztán statisztikai elemzése nem elegendő ahhoz, hogy az ellenőrzések és a végrehajtás rendszerének hatékonyságáról ítéletet lehessen mondani. A Bizottság egyszerűen csak egyfajta statisztikára alapoz annak bizonyítása nélkül, hogy a nemzeti intézkedések miért nem minősülnek „megfelelő intézkedések”-nek a 2847/93 rendelet 31. cikke értelmében. A megtett intézkedések szigorúságát illetően a francia kormány megjegyzi, hogy a Bizottság által közölt információ alapján teljesen világos, hogy a jogsértések ellen rendszeresen eljárást folytattak le. Az igazságügyi miniszter 2002. október 16-i körlevele, amely hatályba léptette a halak

legkisebb fogható méretének ellenőrzésére vonatkozó tervet, megköveteli i. a jogsértések elleni eljárás rendszeres lefolytatását; ii. a jogsértők számára egyezség („transaction”) felajánlása lehetőségének korlátozott alkalmazását; iii. visszatartó erejű büntetések kiszabását. Hozzáteszi, hogy a tengeri halászati rendeletek megsértése a 2002-es amnesztiatörvény szerint nem bocsátható meg, de ez a pénzbírság mértékétől függ. A körlevél alkalmazásáról szóló első jelentések a 2003 márciusáig terjedő időszak tekintetében azt jelzik, hogy a körlevél valóban hatékony.

70. Ismételten, annak vizsgálata során, hogy a Francia Köztársaság megszüntette-e a panasz második pontja szerinti kötelezettség-szegést, különbséget kell tenni az indokálással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő végén fennálló helyzet és a mostani helyzet között.

71. Emlékeztetni lehet arra, hogy a 2847/93 rendelet 31. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak „megfelelő intézkedéseket” kell hozniuk, amennyiben a KHP rendelkezéseinek a megsértését állapítják meg. Ebben az összefüggésben a „megfelelő” kifejezés csak azt jelentheti, hogy az ilyen intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük e rendelkezések betartására való ösztönzésre, ahogy azt a jelen indítvány 37. és 39. pontjában már kifejtettem. A meghozott intézkedéseknek nemcsak a jogsértésekért felelős személyekre kell megelőző hatást gyakorolniuk, hanem általános megelőző hatással is rendelkezniük

kell. Ezt támasztja alá a 31. cikk (2) bekezdése is, amely úgy rendelkezik, hogy a jogsértések alapján indított eljárásnak „a felelősöket ténylegesen meg kell fosztania a jogsértésből származó gazdasági előnytől, illetve olyan következményekkel kell járnia, amelyek a jogsértés súlyával arányban állnak és hasonló jogsértésektől való hatékony visszatartást jelentenek”. Véleményem szerint a rendelkezés utolsó fordulata jelenti az általánosabb megelőző hatást.

72. Haladéktalanul rá kell azonban mutatnom arra, hogy a rendelet 31. cikke (1) bekezdésének angol nyelvű változata különbséget tesz „közigazgatási eljárás” és „büntetőeljárás” között, azt a látszatot keltve, mintha a (2) bekezdést (amely „eljárás”-ra utal) csak a büntetőeljárásra kellene alkalmazni; a legtöbb más nyelvű változat nem alkalmaz ilyen jellegű különbségtételt, így a (2) bekezdést a végrehajtás mindkét típusára alkalmazni kell. Amennyiben a 2847/93 rendelet célkitűzése a KHP rendelkezései betartásának hatékony biztosítása, abban az esetben egyértelmű, hogy a 31. cikk valódi jelentését e más nyelvű változatok fejezik ki pontosabban.

73. A KHP célkitűzései elérése érdekében a jogsértéseket világos és hiteles végrehajtási politikának kell alávetni. Ez azt jelenti, hogy a közösségi halászati rendelkezések megsérté-

sét következetesen olyan közigazgatási vagy büntetőeljárásnak kell követnie, amely hatékony büntetések kiszabását eredményezi. Az ilyen végrehajtási politikának, ahhoz, hogy visszatartó ereje legyen, megfelelő hitelességgel kell bírnia. A halászati rendelkezések megszegésének lehetséges hátrányos következményeire úgy kell tekinteni, hogy azok összességében több hátránnyal járnak, mint az e szabályok be nem tartásával szerezhető gazdasági előnyök.

74. A pert megelőző eljárás folyamán a Francia Köztársaság különféle statisztikákat szolgáltatott a Bizottság számára annak bizonyítása céljából, hogy a Bíróság az 1991. június 11-én hozott ítéletét követő évek során egyre nagyobb mértékben lépett fel a halászati rendelkezéseket megsértő személyekkel szemben, és a kiszabott büntetések is egyre súlyosabbak lettek. A Bizottság kifogásolta, hogy ezek az adatok túlságosan általános jellegűek voltak, azok a teljes francia területre vonatkoztak, valamint azok a halászati rendelkezések különféle megsértésére vonatkoztak. Nem foglalkoztak viszont a Bizottságot leginkább érdeklő sajátos problémával, nevezetesen a méreten aluli hekk Délnyugat-Bretagne-ban történő kirakodásával és értékesítésével.

75. Ahogy arra a francia kormány is rámutatott, az ellenőrzés és a végrehajtás rendszerének hatékonyságát nem lehet megítélni pusztán statisztikai alapon. Azt az általa elérni kívánt eredményekre történő hivatkozással lehet meghatározni. Ismétlem, a közösségi halászati ellenőrök jelentéseibe foglalt megállapításokat meghatározónak tar-

tom az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő végén fennálló helyzet tekintetében. Még ha a Francia Köztársaság által biztosított számadatok a jogsértések elleni eljárások számának emelkedését és a kiszabott büntetések súlyosságának növekedését is mutatják, továbbra is tény, hogy abban az időpontban a méreten aluli halak – különösen a hekk pays Bigoudinban történő — kirakodásának és értékesítésének alapvető problémáját nem oldották meg. Ez önmagában egyértelmű jele annak, hogy a fokozott végrehajtásra irányuló törekvések a fent jelzett értelemben nem voltak hatékonyak.

76. A francia kormány azon kifogásához, miszerint a Bizottság nem jelölte meg, hogy mely intézkedések alkalmasak a fennmaradó kötelezettségszegés megszüntetésére, hozzátenném, hogy az érintett tagállam elsődleges felelőssége, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel és forrásokkal biztosítsa a Szerződésből és a másodlagos jogból eredő kötelezettségeinek teljesítését.

77. Ezért megállapítható, hogy a Francia Köztársaság – mivel 2000. augusztus 6-tól nem biztosította, hogy a közös halászati politika rendelkezéseinek megsértéséért felelős természetes és jogi személyek ellen megfelelő intézkedéseket tegyenek, ahogy azt a 2847/93 rendelet 31. cikke megköveteli — a 2000. június 6-i indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott

határidő végéig nem teljesítette a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat.

78. A végrehajtás jelenlegi helyzetét a Bíróság által feltett, írásbeli kérdésekre mindkét fél által adott – és a tárgyaláson tovább tisztázott – válaszok fényében kell megvizsgálni.

79. A Bizottság 2003-as ellenőrzéseivel kapcsolatos jelentései számos olyan utalást tartalmaznak, amelyek szerint, ellentétben az igazságügyi miniszter 2002. október 16-i körlevelével, nem minden esetben készülnek hivatalos jelentések egy jogsértés megállapítását követően, így ezek az ügyek nem kerülnek bíróság elé. A francia kormány által szolgáltatott legfrissebb statisztikai adatot nem lehet teljes mértékben reprezentatívnak tekinteni, mivel a 2002-es adatokat az amnesztiatörvény befolyásolta, a 2003-as adatok pedig nem teljesek, de legalábbis nem eléggé specifikusak. A kiszabott büntetések átlagos szintjére vonatkozó adatok már valóban hatékonyabb megközelítést sugallnak. Ugyanakkor mivel az adatok csak a méreten aluli halak értékesítésére, tárolására és megvásárlására vonatkoznak, nem engednek betekintést a méreten aluli halak kifogásába, kirakodásába vagy szállításába.

80. Megftélésem szerint a rendelkezésre álló legfrissebb információk alapján nem lehet kellő bizonyossággal kijelenteni, hogy a Francia Köztársaságban a KHP rendelkezései végrehajtásának jelenlegi gyakorlata összhangban lenne a 2847/93 rendelettel. A Francia Köztársaság ezért még e tekintetben sem teljesítette teljes mértékben a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat.

E — E megállapítások következményei

81. Az EK 228. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint, ha a Bíróság megállapítja, hogy a tagállam nem tett eleget az EK 226. cikk alapján hozott ítéletében foglaltaknak, és megállapítja, hogy a tagállam nem teljesítette az EK-Szerződésből eredő kötelezettségeit, a tagállamot átálányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

82. A Bizottság úgy véli, hogy a kényszerítő bírság kiszabása a legalkalmasabb eszköz arra, hogy a tagállamokat a lehető legrövidebb időn belül a Szerződésből eredő kötelezettségeik megszegésének megszüntetésére készítse. Az 1996. augusztus 21-i²⁷ és az 1997. február 28-i²⁸ közleményeiben meghatározott megközelítéssel és számítási mód-

27 — HL 1996. C 242., 6. o.

28 — HL 1997. C 63., 2. o.

szerrel összhangban a Bizottság most azt javasolja, hogy a Bíróság a Francia Köztársasággal szemben napi 316 500 EUR összegű kényszerítő bírságot szabjon ki. Ezt az összeget úgy számították ki, hogy az 500 EUR egységes alapot megszorozták a jogsértés súlyát jelző (1–20-ig terjedő skálából vett) együttthatóval, a jogsértés időtartamát jelző (1–3-ig terjedő skálából vett) együttthatóval, és a tagállam fizetőképességét mérni hivatott (amelyet a bruttó hazai terméken és a tanácsi szavazatok számán alapuló) együttthatóval. Jelen ügyben a Bizottság szerint a halak méretére vonatkozó közösségi szabályok be nem tartásának az állományok állapotára vonatkozó súlyos következményeire tekintettel a súly mutatójaként a 10-es együtttható alkalmazása indokolt. Arra is rámutat, hogy a dél-bretagne-i övezet a hekk szaporodási helye, ezért az állomány fenntartása szempontjából nagy jelentőséggel bír. Az 1991. június 11-én hozott ítélet óta eltelt idő miatt és az EK 228. cikk (2) bekezdésének [az EK-Szerződés korábbi 171. cikkének (2) bekezdése] 1993. november 1-jei hatályba lépésére figyelemmel a Bizottság azt javasolja, hogy a kötelezettségzegés időtartamának jelzésére a 3-as együttthatót kellene alkalmazni. Mivel a Francia Köztársaság fizetőképessége a 21,1-es együttthatót adja ki, ami napi $10 \times 3 \times 21,1 \times 500 \text{ EUR} = 316\,500 \text{ EUR}$ összegű naponkénti kényszerítő bírságot eredményez.

83. A Francia Köztársaság azt állítja, hogy amennyiben a Bíróság kényszerítő bírság kiszabását tartja szükségesnek, abban az esetben a Bizottság által javasolt összeg aránytalan. Hivatkozik a Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletre,²⁹

amelyben a 6-os együttthatót alkalmazták a közegészségügyre komoly fenyegetést jelentő jogsértés súlyának jelzésére. A jogsértés időtartama tekintetében azt javasolja, hogy mivel a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítését szolgáló intézkedéseknek nem lehet azonnali hatásuk, a Bíróság ne az első ítélet és a jelen ügyben hozandó ítélet közötti teljes időtartamot vegye figyelembe.

84. A Bíróság az EK 228. cikk (2) bekezdése alapján a jelen pillanatig meghozott két ítéletében már tisztázta, hogy nem kötik a Bizottság azon javaslatai, amelyek a Bíróság korábbi ítéletében foglaltaknak a tagállam általi teljesítése elmaradásának megállapításához kapcsolódó anyagi következményekre vonatkoznak.³⁰ E javaslatok pusztán hasznos hivatkozási pontot jelentenek a Bíróság számára a jelen rendelkezés szerinti mérlegelési jogkörének gyakorlása során. Más szóval, a jelen rendelkezés alkalmazása teljes mértékben a Bíróság hatáskörébe tartozik.

85. Az értékelésben két időpontban fennálló helyzet között tettem különbséget annak megállapítása érdekében, hogy a Francia Köztársaság teljesítette-e az 1991. június 11-én hozott ítéletben foglaltakat: az indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő lejártakor érvényes és a jelenlegi helyzet között. Álláspontom szerint e különbségtétel annak megállapítása érdekében releváns, hogy a jelen ügyben

30 — A 22. lábjegyzetben hivatkozott C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 89. pontja; a C-278/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. november 25-én hozott ítélet (EBJT 2003., I-14141. o.) 41. pontja.

29 — A 22. lábjegyzetben fent hivatkozott C-387/97. sz. ügy.

hogyan kell alkalmazni az EK 228. cikk (2) bekezdését.

86. Az EK 228. cikk (2) bekezdésének alapvető célkitűzése annak biztosítása, hogy a tagállamok a kötelezettségszegéseknek a lehető legrövidebb határidőn belüli megszüntetésével maradéktalanul eleget tegyenek a Szerződésből eredő kötelezettségeiknek. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az anyagi vonzattal járó intézkedések meghozatalának kérdése csak azt követően merül fel, hogy a Bíróság az EK 226. cikk szerinti eljárásban már megállapította, hogy az érintett tagállam nem teljesítette a Szerződésből eredő kötelezettségeit, valamint hogy a második pert megelőző eljárással összefüggésben lehetőséget kapott a helyzet orvoslására, ahogy azt az EK 228. cikk (1) bekezdése megköveteli. Ha az első ítélet és a második ítélet közötti időben megállapítást nyer, hogy az előbbiben foglaltakat nem teljesítették, a kötelezettségszegés továbbra is fennáll, amely rendszerint rontja a vonatkozó közösségi szabályok hatékonyságát, valamint feltehetően érinti más tagállamok vagy más felek érdekeit.

87. A közösségi intézmények által elfogadott intézkedések célkitűzéseinek elérésére irányuló, a Szerződésből eredő kötelezettségek tartós megszegésének lehetséges hátrányos következményeire tekintettel úgy gondolom, hogy az EK 228. cikk (2) bekezdését oly módon kell alkalmazni, hogy bizonyos körülmények között az anyagi vonzattal járó intézkedések nemcsak a betartásra alkalmasak, hanem megelőző hatásuknak is lenniük kell. Ebben az értelemben, a jelen indítvány 73. pontjában megjelöltekhez hasonlóan, visszatartó erejűnek is kell lenniük.

88. A kényszerítő bírságnak a vonatkozó közösségi kötelezettség jövőbeli be nem tartása tekintetében nem kell visszatartó erejűnek lennie, mivel ez feltételhez kötött bírság. Amennyiben a tagállam azelőtt teljesíti a korábban elhanyagolt kötelezettségét, mielőtt bírságot kellene fizetnie, az azt eredményezi, hogy a szankciót nem alkalmazzák. Habár végül is hatékony eszköz a betartás biztosítására, a kényszerítő bírság nem minden esetben megfelelő válasz a szóban forgó kötelezettségszegésre. A visszatartó hatás érdekében az EK 228. cikk (2) bekezdése szerint kiszabandó, anyagi vonzattal járó intézkedést a szóban forgó kötelezettségszegés valamennyi lényeges körülménye alapján kell meghozni.

89. Jelen ügyben egyrészről úgy ítélt meg, hogy a 2000. június 6-i indokolással ellátott kiegészítő véleményben meghatározott határidő lejártakor a Francia Köztársaság még nem teljesítette a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat, és másrészről, habár azóta fejlődés tapasztalható a 2847/93 rendelet alkalmazása terén, ezeket még nem lehet a maradéktalan teljesítés megállapítása szempontjából elégségesnek tekinteni.

90. A Bíróság következetes álláspontja szerint, habár az EK 228. cikk (1) bekezdése nem határoz meg határidőt, „a közösségi jog azonnali és egységes alkalmazásának fontos-

sága azt jelenti, hogy a teljesítésre irányuló eljárást haladéktalanul meg kell kezdeni, és a lehető legrövidebb időn belül be kell fejezni”.³¹ Tekintettel arra, hogy a méreten aluli halak kifogása különösen veszélyes a kiaknázás fenntarthatóságára, elvárható lett volna, hogy a kötelezettségszegés megállapítását követően a francia hatóságok, az EK 228. cikk (1) bekezdésével összhangban, illetékességi területükön eljárva gyorsan cselekedjenek a vonatkozó rendelkezések betartása ellenőrzésének biztosítása érdekében, és megfelelő lépéseket tegyenek az e rendelkezéseket megsértőkkel szemben. Az a tény, hogy a közösségi halászati ellenőrök a francia tengerparti régiók ellenőrzései során megállapították, hogy méreten aluli halakat még 2000-ben is folyamatosan kirakodtak és értékesítettek, gyakran a nemzeti ellenőrök jelenlétének hiányában, egyértelműen azt mutatja, hogy a kötelezettségszegés „lehető legrövidebb időn belül” történő megszüntetésére irányuló kötelezettséget egyáltalán nem teljesítették. Ezt a következtetést még annak figyelembevételével is le lehet vonni, hogy az ellenőrzési rendeletek teljes érvényesülésének biztosításához szükséges intézkedések elfogadása „longue haleine” kérdés, ahogy azt a francia hatóságok a pert megelőző eljárás egyik szakaszában meg is állapították.

91. Habár nyilvánvalóan időt vesz igénybe, az a helyzet a gyakorlatban is összhangba kerüljön a közösségi kötelezettségekkel, a Bíróság rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján úgy tűnik, hogy a Francia

Köztársaság csak fokozatosan fogadta el az intézkedéseket, és a Francia Köztársaság szerinti legfontosabb intézkedések a 2001-ben és 2002-ben elfogadott ellenőrzési programok, valamint az igazságügyi miniszternek az államügyészekhez címzett 2002. októberi, tehát a jelen eljárás kezdetét követően hozott utasításai voltak. Ezenfelül, ezek az intézkedések rendszerint közigazgatási jellegűek voltak, és az ellenőrzési rendeletek által szándékolt értelemben mindenesetre nem minősülhetnek hatékony intézkedéseknek. Ráadásul, a francia hatóságok nem kezelték megfelelően azt a különleges problémát, amelyre a Bizottság ismételt felhívta a figyelmüket. A francia hatóságok hozzáállását e tekintetben határozatlannak tartom.

92. Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a Bizottság a pert megelőző eljárással kapcsolatban kellő lehetőséget biztosított a Francia Köztársaság számára a 2847/93 rendelet megsértésének megszüntetéséhez szükséges intézkedések meghozatalára. Az indokolással ellátott véleményt csak a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletét követően mintegy öt évvel bocsátották ki, és ezt újabb négy év elteltével követte az eljárási szempontból nem kötelező indokolással ellátott kiegészítő vélemény. Ez idő alatt a francia hatóságok csak formális értelemben működtek együtt a Bizottsággal, azaz válaszoltak az információkra és tisztázandó kérdésekre vonatkozó

31 — A 22. lábjegyzetben fent hivatkozott C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 82. pontja; a 30. lábjegyzetben fent hivatkozott C-278/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 27. pontja.

kérelmekre, de a helyzet hatékony orvosolása érdekében nem tettek kézzelfogható lépéseket. Az EK 10. cikk³² szerint megkövetelt jóhiszemű együttműködés illetően hiányát súlyosbító körülménynek tekintem.

93. A Francia Köztársaságnak a halak legkisebb fogható méretére vonatkozó közösségi rendelkezések ellenőrzésének és végrehajtásának majd két évtizedig tartó szervezeti elmaradását a közösségi kötelezettségei különösen súlyos megsértésének kell tekinteni. Ahogy azt a jelen indítvány 31–37. pontjában kifejtettem, a halállomány megőrzésére irányuló intézkedések szigorú betartása hosszú távon elengedhetetlen a fenntartható kiaknázás biztosításához. Arra is rámutattam, hogy mivel a halállományokat valamennyi tagállam számára rendelkezésre álló erőforrásnak kell tekinteni, az ezzel kapcsolatos kötelezettségek figyelmen kívül hagyása sérti a szóban forgó állományok kiaknázásában érintett többi tagállam (gazdasági szereplőinek) érdekeit. Amennyiben a halállomány a jelentősen túlzott kiaknázás veszélyének van kitéve – mint a jelen ügyben érintett hekkállomány esetében is –, a tagállamok különleges felelőssége lépéseket tenni a védelmükre irányuló rendelkezések maradéktalan betartásának biztosítása érdekében.

94. Még általánosabban, úgy gondolom, hogy ha már egyszer megállapítást nyert, hogy valamely tagállam a közösségi kötelezettségeit megszegve járt el, minél tovább engedi ezen helyzet fennmaradását, a legnagyobb valószínűség szerint saját állampolgárai

ra javára és a többi tagállam állampolgárai érdekeinek sérelmére, annál nagyobb felelősség terheli a büntető intézkedések kiszabása szempontjából.

95. Jelen körülmények között azon a véleményen vagyok, hogy a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltaknak a Francia Köztársaság általi nemteljesítésére a megfelelő válaszlépés az EK 228. cikk (2) bekezdésének megfelelően átalányösszeg kiszabása. Ezenfelül, tekintettel arra, hogy a jelenlegi helyzet továbbra is jogsértő, megfelelő feltételek alapján kényszerítő bírság kiszabása is indokolt, ameddig a kötelezettségszegés megszűnését nem lehet megállapítani.

96. Mindkét büntetés feltételeinek és összegének meghatározása során figyelembe kell venni a Bíróság által az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti két ítéletében alkalmazott kritériumokat és alapelveket. Annak ellenére, hogy egyik ítélet sem foglalkozott átalányösszeg kiszabásával, ezen kritériumok és alapelvek *mutatis mutandis* relevánsak a pénzügyi szankciók mindkét kategóriája esetében.

97. Minden pénzbeli szankciót a kötelezettségszegés súlyának és időtartamának függvényében kell kiszabni, és olyan összegben kell meghatározni, amely alkalmas a kötelezettségszegés folytatásától és a további kötelezettségszegéstől való visszatartásra. Ezt a

32 — Vö. a Bíróságnak a C-2/88. sz., Imm. Zwartzveld ügyben hozott végzésének (EBHT 1990., I-3365. o.) 17. pontjával.

megközelítést a Bizottság javasolta, és azt azóta a Bíróság nagymértékben támogatta,³³ még ha a számítási módszer és a büntetés összegének meghatározására, valamint a kiszabása feltételeinek megállapítására vonatkozó végső felelősséget fenn is tartotta magának.

98. A Bizottság által javasolt összeg hasznos hivatkozási pont mind az átalányösszeg, mind a kényszerítő bírság kiszámításához. Ez az összeg a súly, az időtartam és az egységes alapra vonatkozó fizetőképesség együttthathóinak alkalmazásával alakult ki (lásd jelen indítvány 82. pontját). A francia kormány vitatja a súly tekintetében alkalmazott együttthathót, és a Bizottság kontra Görögország ügyben alkalmazott megközelítésre hivatkozik. Hallgatólagosan azt is vitatja, hogy a Bizottság a maximális mértékű együttthathót alkalmazta az időtartam tekintetében. Számomra semmiféle kétség nem merül fel a tekintetben, hogy a kötelezettség-szegés időtartamának jelzésére a 3-as együttthathó alkalmazása teljes mértékben indokolt, tekintettel arra, hogy a kötelezettség-szegés már 1984 óta fennáll. Ami a súlyt illeti, az 1-től 20-ig terjedő skálán a 10-es együttthathó alkalmazását engedékenynek tartom. A francia kormány által a Bizottság kontra Görögország ügy körülményeivel vont párhuzam a jelen kötelezettség-szegés súlyának komoly alábecsüléséről tanúskodik. Ezenfelül, figyelemmel arra, hogy a Bíróság azon ügyben hozott ítéletében jelezte, hogy e kritériumok alkalmazása során tekintettel kell lenni a teljesítés elmaradásának a magán- és a közérdekre gyakorolt hatására, valamint az érintett tagállamnak a kötele-

zettségei teljesítésére való kényszerítésének sürgősségére,³⁴ megítélésem szerint a jelen ügyben a számítási alap tekintetében célszerű a Bizottság által javasolt napi 316 500 EUR összeget alkalmazni.

99. Az átalányösszeget illetően, először is meg kell jegyezni, hogy a Bizottság a jelen ügyben nem javasolta ilyen jellegű büntetés kiszabását, és e büntetés összegének kiszámítására sem dolgozott ki speciális módszert. A Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a Bizottságnak a kényszerítő bírság számítására vonatkozó iránymutatásai elősegítik a Bizottság eljárása átláthatóságának, előreláthatóságának és jogbiztonságának biztosítását, gondoskodva ugyanakkor a kényszerítő bírságok összegének arányosságáról.³⁵ Amennyiben az iránymutatások a Bizottság által az EK 228. cikk (2) bekezdése szerint alkalmazott megközelítésre hivatkoznak, és nem kötik a Bíróságot, olyan, ezen szerződéses rendelkezés alkalmazására vonatkozó általános háttérként szolgálnak, amely a tagállamok számára bizonyos egyértelműségi szintet teremt.

100. Nem hiszem, hogy a sajátos iránymutatások hiánya arra készítené a Bíróságot, hogy jelen ügyben tartózkodjon az átalány-

33 — A kényszerítő bírság kiszámításához lásd a 30. lábjegyzetben fent hivatkozott C-278/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 52–62. pontját.

34 — A 22. lábjegyzetben fent hivatkozott C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 92. pontja.

35 — A 22. lábjegyzetben fent hivatkozott C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 87. pontja.

összeg kiszabásától. Ahogy azt a jelen indítvány 29. pontjában már megállapítottam, a közösségi jogrend a közösségi rendelkezések betartásának ellenőrzésére és e rendelkezések megsértéseivel szembeni fellépésre vonatkozó tagállami erőfeszítésektől függ. Ezen erőfeszítések elengedhetetlenek a Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez. Ezen alapvető kötelezettség teljesítésének tagállam által történő szervezeti elmulasztására történő reagálástól való tartózkodás kockárá tenné a közösségi jogrend hatékonyságát és hitelességét. Ahogy azt a Bíróság már számos alkalommal megállapította: „[...] a Közösség előnyeiből való részesedésnek a tagállamok számára történő lehetővé tételével a Szerződés egyben szabályai betartására is kötelezi azokat; [...] a Közösséghez tartozásból származó előnyök és kötelezettségek egyensúlyának valamely tagállam általi – nemzeti érdekeiről való saját elgondolása szerinti – egyoldalú megbontása a tagállamoknak a közösségi jog előtti egyenlőségét vonja kétségbe, és hátrányos megkülönböztetést teremt az állampolgáraik rovására; [és] a Közösséghez való csatlakozásukkal a tagállamok által elfogadott szolidaritási kötelezettségeik ilyenén nemteljesítése a közösségi jogrend alapvető lényegét támadja”.³⁶

101. Ezenfelül, a jelen ügy körülményei között a pénzbeli szankció kiszabásától való

tartózkodás egyenértékű lenne annak elfogadásával, hogy miután a Bíróság előzetesen már megállapította, hogy a tagállam nem teljesítette a Szerződésből eredő kötelezettségeit, a tagállam továbbra is szabadon fenntarthatja ezt a helyzetet, amely minden valószínűség szerint káros következményekkel jár a közösségi érdekekre és a többi tagállam érdekeire, mindaddig, amíg a Bizottság, immár az EK 228. cikk (2) bekezdése alapján, a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás második fordulójának megindításáról nem határoz.

102. Valóban úgy vélem azonban, hogy azok a tények, hogy az általányösszeg kiszabásának kérdése most merült fel először az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépése óta; hogy a Bizottság még nem javasolta ilyen büntetés kiszabását; valamint az, hogy e tekintetben még nincs iránymutató gyakorlat, jogos alapok lennének az összeg engedélyesebb módon történő számítására, mint ami a kötelezettségszegés súlyának fényében indokolt lenne.

103. A kényszerítő bírság alapjaként szolgáló, a Bizottság által kiszámított napi összeg a kötelezettségszegés súlyát és időtartamát, valamint a kényszerítő bírság visszatartó hatását fejezi ki. Az általányösszeg összegét rendes körülmények között ugyanezen általános kritériumok, valamint a kötelezettségszegés tartós jellegének és súlyának figyelembevételével kellene kiszámítani. Jelen ügyben általányösszegként indítványozom

36 — A 39/72. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (EBHT 1973., 101. o.) 24. és 25. pontja; a 128/78. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet (EBHT 1979., 419. o.) 12. pontja.

kiszabni a Bizottság által javasolt kényszerítő bírságnak mindössze az egy évre számított összegét. Ez 365-ször 316 500 EUR, azaz 115 522 500 EUR összeget eredményez.

104. A kényszerítő bírság tekintetében megállapítható, hogy annak kiszabása mértékének és feltételeinek a kérdéses közösségi kötelezettségek maradéktalan, hatékony és tartós teljesítésének biztosítására kell irányulniuk, figyelemmel a dolgok jelenlegi állására vonatkozó legfrissebb információkra.

105. A dolgok jelenlegi állása szerint úgy tűnik, hogy a Francia Köztársaság számos, az ellenőrzési rendeletek alkalmazásának javítását célzó jogalkotási és közigazgatási intézkedést fogadott el, azonban továbbra is feladat marad, hogy ezeket az intézkedéseket oly módon hajtsák végre a gyakorlatban, hogy a közösségi halászati rendelkezésekben előírt eredményt egész területén a gyakorlatban is elérjék. A Bizottság a maga részéről jelezte, hogy további részletes információkat kér; többek között az ellenőrzésekről, az eljárásokról és a kiszabott büntetésekről annak érdekében, hogy dönten tudjon afelől, hogy a francia hatóságok megszüntették-e a közösségi ellenőrzési rendeletek strukturális megsértését.

106. Mivel az ellenőrzési és végrehajtási gyakorlatot nem lehet egy pillanat alatt kiigazítani, jelen körülmények között nyilvánvaló, hogy a kényszerítő bírság napi

alapon történő meghatározása nem lenne megfelelő.³⁷ Egyrészt, a Francia Köztársaság részére ésszerű, mégis meghatározott időtartamot kell engedélyezni a teljesítéshez szükséges intézkedések elfogadására, míg másrészt a Bizottság számára elegendő időt kell biztosítani, hogy az általa kért kiegészítő információk és további helyszíni ellenőrzések alapján megvizsgálhassa, hogy ezen intézkedések az ezen indítvány 39. pontjában megjelölt értelemben valóban hatékonyak-e.

107. Úgy vélem, hogy egy kezdeti hat hónapos időszak elegendő lenne a Francia Köztársaság számára a szükséges lépések megtételére, tehát a kényszerítő bírságot a Bizottság ellenőrzései függvényében hat hónapos időközönként kellene fizetni. Ez az időszak több mint elegendő lenne a Francia Köztársaság számára, hogy közölje a Bizottsággal az általa kért információkat annak érdekében, hogy határozott képet tudjon alkotni a 2847/93 rendelet betartása tekintetében fennálló helyzetről.

108. Ennek fényében a kényszerítő bírság $182,5 \times 316\,500 \text{ EUR} = 57\,761\,250 \text{ EUR}$ összeget tenne ki minden olyan hat hónapos időszak esetében, amikor a Bizottság megállapítása szerint a kötelezettségszegés még fennáll, a Bíróságnak a jelen ügyben hozott ítéletének napjával kezdődően.

37 — Vö. a Bíróságnak a 30. ítéletben fent hivatkozott C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben hozott ítélet 42–46. pontjában kifejtett megközelítésével.

VI — Véggövetkeztetések

109. Ezek okoknál fogva indítványozom, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság mivel nem teljesítette a Bizottság 2000. június 6-i indokolással ellátott kiegészítő véleményében meghatározott határidő végéig a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltakat — nem teljesítette az EK 228. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;
- ez okból, szabjon ki 115 522 500 EUR összegű átalányösszeget;
- állapítsa meg, hogy a Francia Köztársaság – mivel folyamatosan nem biztosította az ítéletben foglaltak teljes körű és maradéktalan teljesítését — még mindig nem hozta meg a Bíróság 1991. június 11-én hozott ítéletében foglaltak teljes körű teljesítéséhez szükséges intézkedéseket;
- az ítéletben foglaltak teljes körű és maradéktalan teljesítésének biztosítása érdekében szabjon ki 57 761 250 EUR összegű kényszerítő bírságot minden olyan hat hónapos időszak esetében, amikor a Bizottság megállapítása szerint a kötelezettségszegés még fennáll, a Bíróságnak a jelen ügyben hozott ítéletének napjával kezdődően;
- kötelezze a Francia Köztársaságot a költségek viselésére.