

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)
12 juli 2005*

In zaak C-304/02,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 228 EG, ingesteld op 27 augustus 2002,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin, H. van Lier en T. van Rijn als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A. Colomb als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, kamerpresidenten, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,

griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur, vervolgens M.-F. Contet, hoofdadministrateur, en H. v. Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 maart 2004,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 april 2004,

gezien de beschikking tot heropening van de mondelinge behandeling van 16 juni 2004 en na de terechtzitting op 5 oktober 2004,

gehoord de mondelinge opmerkingen van:

- de Commissie, vertegenwoordigd door G. Marengo, C. Ladenburger en T. van Rijn als gemachtigden,
- de Franse Republiek, vertegenwoordigd door R. Abraham, G. de Bergues en A. Colomb als gemachtigden,
- het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Devadder als gemachtigde,

- de Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door T. Boček als gemachtigde,

- het Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door A. R. Jacobsen en J. Molde als gemachtigden,

- de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W. D. Plessing als gemachtigde,

- de Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni en E. M. Mamouna als gemachtigden,

- het Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Diaz Abad als gemachtigde,

- Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Donnell en P. Mc Cann als gemachtigden,

- de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde,

- de Republiek Cyprus, vertegenwoordigd door D. Lyssandrou en E. Papageorgiou als gemachtigden,

- de Republiek Hongarije, vertegenwoordigd door R. Somssich en A. Muller als gemachtigden,

- het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door J. van Bakel als gemachtigde,

- de Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl, Rechtsanwält,
- de Republiek Polen, vertegenwoordigd door T. Nowakowski als gemachtigde,
- de Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes als gemachtigde,
- de Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde,
- het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door D. Anderson, QC,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 2004,

het navolgende

Arrest

1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof:

- vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk (C-64/88, Jurispr. blz. I-2727), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 228 EG;

- de Franse Republiek te veroordelen om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap” een dwangsom te betalen van 316 500 EUR per dag vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn om zich te voegen naar genoemd arrest Commissie/Frankrijk, en wel vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest tot de uitvoering van het arrest Commissie/Frankrijk;

- de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

De communautaire regeling

De regeling op het gebied van controles

- 2 De Raad heeft verschillende maatregelen vastgesteld voor de controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de lidstaten. Deze maatregelen zijn achtereenvolgens omschreven in verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad van 29 juni 1982 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de lidstaten (PB L 220, blz. 1), die is ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten (PB L 207, blz. 1), welke op haar beurt per 1 januari 1994 is ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 261, blz. 1).

- 3 De in deze verordeningen omschreven controlemaatregelen zijn in wezen identiek aan elkaar.

4 Artikel 1, leden 1 en 2, van verordening nr. 2847/93 bepaalt:

„1. Om te waarborgen dat de regelingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden nageleefd, wordt er een communautaire regeling ingevoerd die met name bepalingen omvat inzake de technische controle op

— de maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden,

— de structuurmaatregelen,

— de maatregelen houdende een gemeenschappelijke marktordening,

alsmede een aantal bepalingen inzake de doeltreffendheid van de sancties bij overtreding van voornoemde maatregelen.

2. Hiertoe stelt iedere lidstaat, in overeenstemming met de communautaire regeling, passende maatregelen vast om de doeltreffendheid van de regeling te waarborgen. Iedere lidstaat stelt zijn bevoegde autoriteiten voldoende middelen ter beschikking om de in deze verordening aangegeven inspectie- en controletaken te kunnen uitvoeren.”

5 Artikel 2, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Teneinde te waarborgen dat alle geldende regelingen in verband met de instandhoudings- en controlemaatregelen worden nageleefd, verricht iedere lidstaat op zijn grondgebied en in de onder zijn soevereiniteit of jurisdictie vallende

maritieme wateren controles op de uitoefening van de visserij en aanverwante activiteiten. Hij inspecteert de vissersvaartuigen en onderzoekt alle activiteiten op basis waarvan de naleving van deze verordening kan worden geverifieerd, waaronder de aanvoer, de verkoop, het vervoer en de opslag van visserijproducten, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.”

6 Artikel 31, leden 1 en 2, van de verordening luidt:

„1. Wanneer de lidstaten, met name na een controle of inspectie op grond van deze verordening, constateren dat de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid niet zijn nageleefd, zien zij erop toe dat passende maatregelen worden getroffen, daaronder begrepen de inleiding, overeenkomstig hun nationale wetgeving, van een administratieve of strafrechtelijke actie tegen de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen.

2. De krachtens lid 1 ingeleide actie moet er, overeenkomstig de relevante bepalingen van de nationale wetgeving, voor kunnen zorgen dat het economisch voordeel van de verantwoordelijke personen wordt tenietgedaan, of leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodat verdere overtredingen van hetzelfde type effectief worden ontraden.”

De technische regeling

7 De technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, als bedoeld in de regeling op het gebied van controles, zijn met name omschreven in verordening (EEG) nr. 171/83 van de Raad van 25 januari 1983 (PB L 24, blz. 14), die is ingetrokken en vervangen door verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad van 7 oktober 1986 (PB L 288, blz. 1), die per 1 juli 1997 is ingetrokken en vervangen

door verordening (EG) nr. 894/97 van de Raad van 29 april 1997 (PB L 132, blz. 1), welke op haar beurt per 1 januari 2000 gedeeltelijk is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PB L 125, blz. 1).

- 8 De in deze verordeningen omschreven technische maatregelen zijn in wezen identiek aan elkaar.
- 9 Deze maatregelen betreffen met name de minimummaaswijdte van de netten, het verbod om aan de netten voorzieningen te bevestigen waardoor de mazen kunnen worden versperd of kleiner gemaakt, het verbod om vis beneden een bepaalde minimummaat (hierna: „ondermaatse vis”) te koop aan te bieden, behoudens wanneer die slechts een beperkt deel van de vangst uitmaakt (hierna: „bijvangst”).

Het arrest Commissie/Frankrijk

- 10 In het arrest Commissie/Frankrijk heeft het Hof voor recht verklaard:

„Door van 1984 tot 1987 niet te zorgen voor een controle die de naleving waarborgt van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden als voorzien in [...] verordeningen [...] nrs. 171/83 [...] en 3094/86 [...], is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1 van verordening [...] nr. 2057/82 [...], en artikel 1 van verordening [...] nr. 2241/87 [...]”.

- 11 In dit arrest heeft het Hof vijf bezwaren tegen de Franse Republiek aanvaard:
- tekortschieten van de controles met betrekking tot de minimummaaswijdte van de netten (punten 12-15 van het arrest);
 - tekortschieten van de controles met betrekking tot de bevestiging van bij de communautaire verordeningen verboden voorzieningen aan de netten (punten 16 en 17 van het arrest);
 - niet-nakoming van de controleverplichtingen op het gebied van bijvangst (punten 18 en 19 van het arrest);
 - niet-nakoming van de controleverplichtingen met betrekking tot de inachtneming van de technische instandhoudingsmaatregelen waarbij de verkoop van ondermaatse vis was verboden (punten 20-23 van het arrest);
 - niet-nakoming van de verplichting tot vervolging van overtredingen (punt 24 van het arrest).

De precontentieuze procedure

- 12 Bij brief van 8 november 1991 heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht haar de maatregelen mee te delen die waren genomen ter uitvoering van het arrest Commissie/Frankrijk. Op 22 januari 1992 hebben de Franse autoriteiten geantwoord dat zij „al het mogelijke deden om in overeenstemming te handelen met de [communautaire] bepalingen”.

- 13 Tijdens enkele bezoeken aan Franse havens hebben de inspecteurs van de Commissie een verbetering van de situatie geconstateerd, maar erop gewezen dat de door de Franse autoriteiten uitgevoerde controles op verschillende punten tekortschoten.
- 14 Na de Franse Republiek te hebben verzocht haar opmerkingen te maken, heeft de Commissie op 17 april 1996 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij constateerde dat het arrest Commissie/Frankrijk niet was uitgevoerd op de volgende punten:
- niet-naleving van de communautaire voorschriften inzake de minimummaaswijdten;
 - ontoereikende controle, waardoor verkoop van ondermaatse vis mogelijk was;
 - tolerante houding van de Franse autoriteiten bij de vervolging van overtredingen.
- 15 De Commissie wees de Franse Republiek erop dat bij niet-uitvoering van een arrest van het Hof financiële sancties konden worden opgelegd en stelde een termijn van twee maanden voor het nemen van alle maatregelen die nodig waren om uitvoering te geven aan het arrest Commissie/Frankrijk.
- 16 In een briefwisseling tussen de Franse autoriteiten en de diensten van de Commissie hebben de Franse autoriteiten de Commissie op de hoogte gehouden van de maatregelen die zij hadden genomen en van de maatregelen die van kracht waren om te komen tot een intensivering van de controles.

- 17 Tegelijkertijd zijn inspecties verricht in Franse havens. Op basis van de rapporten die zijn opgesteld na een bezoek van 24 tot en met 28 augustus 1996 aan Lorient, Guilvinec en Concarneau, van 22 tot en met 26 september 1997 aan Guilvinec, Concarneau en Lorient, van 13 tot en met 17 oktober 1997 aan Marennes-Oléron, Arcachon en Bayonne, van 30 maart tot en met 4 april 1998 in het zuiden van Bretagne en in Aquitaine, van 15 tot en met 19 maart 1999 aan Douarnenez en Lorient, alsmede van 13 tot en met 23 juli 1999 aan Lorient, Bénodet, Loctudy, Guilvinec, Lesconil en Saint-Guénolé, zijn de diensten van de Commissie tot de conclusie gekomen dat er nog twee problemen waren, namelijk de ontoereikende controle, waardoor verkoop van ondermaatse vis mogelijk was, en de tolerante houding van de Franse autoriteiten bij de vervolging van overtredingen.
- 18 De rapporten van de inspecteurs zijn voor de Commissie aanleiding geweest tot het uitbrengen van een aanvullend met redenen omkleed advies op 6 juni 2000, waarin zij vaststelde dat het arrest Commissie/Frankrijk op deze twee punten niet was uitgevoerd. De Commissie gaf te kennen dat zij in dit verband „het gebruik van code ,00’ in officiële veilingdocumenten bijzonder ernstig [acht], aangezien dit duidelijk in strijd is met verordening (EG) nr. 2406/96 van 26 november 1996 houdende vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde visserijproducten” (PB L 334, blz. 1). Zij wees op de mogelijkheid dat financiële sancties zouden worden opgelegd.
- 19 In hun antwoord van 1 augustus 2000 hebben de Franse autoriteiten hoofdzakelijk gesteld dat de nationale visserijcontrole sinds het laatste inspectierapport sterk was verbeterd. Er had een interne reorganisatie plaatsgevonden, met de oprichting van een „kerngroep”, later omgevormd tot „task force”, voor visserijcontroles, en de controlemiddelen waren uitgebreid, met name door de terbeschikkingstelling van patrouilleschepen en een systeem waarbij de positie van de schepen op beeldschermen wordt gevolgd, alsook door de verspreiding van instructies voor gebruik door de controleurs.
- 20 Tijdens een inspectie van 18 tot en met 28 juni 2001 bij de gemeenten Guilvinec, Lesconil, Saint-Guénolé en Loctudy hebben de inspecteurs van de Commissie vastgesteld dat de controles weinig om het lijf hadden, dat er ondermaatse vis aanwezig was en dat deze vis te koop werd aangeboden onder code „00”.

- 21 Bij brief van 16 oktober 2001 hebben de Franse autoriteiten de Commissie een kopie gestuurd van een instructie aan de regionale en departementale directies maritieme aangelegenheden, waarin hun werd opgedragen om uiterlijk 31 december 2001 het gebruik van code „00” te beëindigen en vanaf die datum op de ondernemers die zich niet aan de regels hielden, de voorgeschreven sancties toe te passen. De autoriteiten stelden dat het aantal vervolgingen wegens overtreding van de voorschriften inzake minimummaten sinds 1998 was toegenomen en dat de opgelegde straffen afschrikkend werkten. Ook deelden zij mee dat in 2001 een plan voor de algehele controle op de visserijsector was aangenomen, waarin prioriteiten werden gesteld, onder meer de uitvoering van een herstelpplan voor heek en strikte controle op de inachtneming van de minimummaten.
- 22 Omdat de Commissie van mening was dat de Franse Republiek het arrest Commissie/Frankrijk nog altijd niet had uitgevoerd, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het procesverloop voor het Hof

- 23 In antwoord op een vraag van het Hof ter voorbereiding van de terechtzitting van 3 maart 2004 heeft de Commissie meegedeeld dat haar diensten sinds de instelling van het onderhavige beroep opnieuw drie inspecties hadden verricht (11-16 mei 2003 te Sète en Port-Vendres, 19-20 juni 2003 te Loctudy, Lesconil, St-Guénolé en Guilvinec, en 14-22 juli 2003 te Port-la-Nouvelle, Sète, Le Grau-du-Roi, Carro, Sanary-sur-Mer en Toulon). Volgens de Commissie blijkt uit de rapporten van deze inspecties dat het aantal gevallen van aanbod van ondermaatse vis in Bretagne was afgenomen, maar dat er aan de Middellandse-Zeekust nog steeds problemen waren met betrekking tot rode tonijn. Ook bleek eruit dat er zelden controle werd uitgeoefend op de aanvoer.

- 24 De Commissie heeft uiteengezet dat zij, om de effectiviteit van de door de Franse autoriteiten genomen maatregelen te kunnen beoordelen, zou moeten beschikken over de verslagen en statistieken betreffende de uitvoering van de verschillende maatregelen voor de algemene organisatie van de visserijcontrole die door de Franse regering waren genoemd.
- 25 Op het verzoek van het Hof om opgave van het aantal controles op zee en aan wal die de Franse autoriteiten sinds de instelling van het onderhavige beroep hadden verricht om te zorgen dat de regels voor de minimumvismaat werden nageleefd, alsook van het aantal geconstateerde overtredingen en de naar aanleiding daarvan ingestelde strafvervolgingen, heeft de Franse regering op 30 januari 2004 nieuwe statistische gegevens overgelegd. Daaruit bleek dat het aantal controles, geconstateerde overtredingen en veroordelingen in 2003 was afgenomen ten opzichte van 2002.
- 26 De Franse regering heeft voor het teruglopen van het aantal controles op zee als verklaring gegeven dat de Franse schepen moesten worden ingezet voor de bestrijding van de vervuiling als gevolg van het vergaan van de olietanker *Prestige*, en voor de afname van het aantal controles aan wal dat de discipline bij de vissers was verbeterd. De afname van het aantal veroordelingen is volgens haar het gevolg van wet nr. 2002-1062 van 6 augustus 2002 tot verlening van amnestie (*JORF* nr. 185 van 9 augustus 2002, blz. 13647), maar zij heeft benadrukt dat het gemiddelde bedrag van de opgelegde boetes was gestegen.

De gestelde niet-nakoming

Het geografisch gebied

- 27 Vooraf moet worden opgemerkt dat de constatering in het dictum van het arrest Commissie/Frankrijk, dat de Franse Republiek niet had gezorgd voor een controle

die de naleving waarborgde van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden als voorzien in de verordeningen nrs. 171/83 en 3094/86, blijkens het feit dat deze constatering beperkt was tot artikel 1, lid 1, van deze verordeningen, alleen betrekking had op de vangst en de aanvoer van vis uit de bestanden in bepaalde zones van het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

- 28 Zoals de Franse regering heeft gesteld en de Commissie ter terechtzitting van 3 maart 2004 heeft gepreciseerd, heeft het onderhavige beroep dus enkel betrekking op de situatie in die zones.

De referentiedatum

- 29 De Commissie heeft een eerste met redenen omkleed advies tot de Franse Republiek gericht op 14 april 1996 en vervolgens een aanvullend met redenen omkleed advies op 6 juni 2000.

- 30 Derhalve is de referentiedatum voor de beoordeling van de gestelde niet-nakoming de datum waarop de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 gestelde termijn verstreek, dat wil zeggen twee maanden na de kennisgeving van dat advies (arresten van 13 juni 2002, Commissie/Spanje, C-474/99, Jurispr. blz. I-5293, punt 27, en Commissie/Griekenland, C-33/01, Jurispr. blz. I-5447, punt 13).

- 31 Daar de Commissie veroordeling van de Franse Republiek tot betaling van een dwangsom heeft gevorderd, moet tevens worden vastgesteld of de gestelde niet-nakoming heeft voortgeduurd tot het onderzoek van de feiten door het Hof.

De omvang van de verplichtingen van de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid

- 32 Artikel 1 van verordening nr. 2847/93, dat op het gebied van de visserij de bijzondere uitdrukking vormt van de door artikel 10 EG aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen vaststellen om de doeltreffendheid van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te waarborgen.
- 33 Verordening nr. 2847/93 roept in dit verband een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten in het leven (zie, met betrekking tot verordening nr. 2241/87, arrest van 27 maart 1990, Spanje/Raad, C-9/89, Jurispr. blz. I-1383, punt 10). Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid houdt in dat een lidstaat die zijn verplichtingen niet nakomt, de belangen van de andere lidstaten en hun ondernemers schaadt.
- 34 De naleving van de communautaire regels is voor de lidstaten een dwingende verplichting met het oog op de bescherming van de visgronden, de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en de duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder passende economische en sociale omstandigheden (zie, met betrekking tot de niet-inachtneming van de quota voor de vangstseizoenen 1991-1996, arrest van 25 april 2002, Commissie/Frankrijk, C-418/00 en C-419/00, Jurispr. blz. I-3969, punt 57).
- 35 Met dat doel verplicht artikel 2 van verordening nr. 2847/93, dat dezelfde verplichtingen bevat als artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2241/87, de lidstaten om de uitoefening van de visserij en aanverwante activiteiten te controleren. Het eist dat de lidstaten de vissersvaartuigen inspecteren en alle activiteiten onderzoeken, waaronder de aanvoer, de verkoop, het vervoer en de opslag van vis, alsmede de registratie van de aanvoer en de verkoop.

36 Artikel 31 van verordening nr. 2847/93, dat dezelfde verplichtingen bevat als artikel 1, lid 2, van de verordeningen nrs. 2057/82 en 2241/87, verplicht de lidstaten om de geconstateerde overtredingen te vervolgen. Daarbij moet de ingeleide actie er volgens dit artikel voor kunnen zorgen dat het economisch voordeel dat de verantwoordelijke personen uit de inbreuk halen, wordt tenietgedaan, of leiden tot resultaten die in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, zodat verdere overtredingen van hetzelfde type effectief worden ontmoedigd.

37 In verordening nr. 2847/93 wordt derhalve precies aangegeven wat de inhoud moet zijn van de maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen en die ervoor moeten zorgen dat de visserij legaal wordt uitgeoefend, met als doelstelling zowel de voorkoming van eventuele illegale acties als de bestraffing daarvan. Deze doelstelling impliceert dat de genomen maatregelen effectief, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie van 29 april 2004 heeft opgemerkt, moet er voor degenen die de visserij of aanverwante activiteiten verrichten, een ernstig risico zijn dat zij in geval van overtreding van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid zullen worden betrapt en passende sancties opgelegd zullen krijgen.

38 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet worden nagegaan of de Franse Republiek alle maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk.

Het eerste bezwaar: onvoldoende controle

Argumenten van partijen

39 De Commissie stelt dat uit de constatering van haar inspecteurs blijkt dat de controle van de Franse autoriteiten op de naleving van de communautaire bepalingen inzake de minimumvismaat nog steeds ontoereikend is.

- 40 Dat het aantal inspecties naar zeggen van de Franse regering is toegenomen, doet volgens de Commissie niet af aan deze constatering, aangezien dit uitsluitend inspecties op zee betreft. De controleplannen die deze regering in 2001 en 2002 heeft opgesteld, zijn op zich niet van dien aard dat zij een einde maken aan de gestelde niet-nakoming. Voor de uitvoering van die plannen moeten immers vooraf doelstellingen zijn vastgelegd, *conditio sine qua non* om de effectiviteit en de werkbaarheid van die plannen te kunnen beoordelen. Bovendien moeten die plannen ook werkelijk worden uitgevoerd, hetgeen niet kan worden opgemaakt uit de inspecties die sinds de opstelling van die plannen in de Franse havens zijn verricht.
- 41 De Franse regering stelt allereerst dat de inspectierapporten waarop de Commissie zich baseert, niet ter kennis van de Franse autoriteiten zijn gebracht, zodat deze niet hebben kunnen antwoorden op de daarin vervatte beweringen. Voorts zijn die rapporten slechts op veronderstellingen gebaseerd.
- 42 Vervolgens stelt zij dat zij sinds het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, haar controleactiviteiten doorlopend heeft uitgebreid. Deze uitbreiding had de vorm van een verhoging van het aantal inspecties op zee en de aanneming van een algemeen controleplan in 2001, in 2002 aangevuld met een controleplan „minimumvangstmaten”. Wat de effectiviteit van deze maatregelen betreft, benadrukt de Franse regering dat bij verschillende controlebezoeken door inspecteurs van de Commissie kon worden vastgesteld dat er geen ondermaatse vis werd verkocht.
- 43 Ten slotte beperkt de Commissie zich er volgens de Franse regering toe, te verklaren dat de Franse maatregelen niet passend zijn zonder duidelijk te maken met welke maatregelen een einde zou kunnen worden gemaakt aan de gestelde niet-nakoming.

Beoordeling door het Hof

- 44 Evenals de procedure van artikel 226 EG (zie, met betrekking tot de niet-inachtneming van de quotaregeling voor de vangstseizoenen 1988 en 1990, arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, C-333/99, Jurispr. blz. I-1025, punt 33), berust de procedure van artikel 228 EG op de objectieve vaststelling dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen.
- 45 In casu heeft de Commissie tot staving van haar bezwaar inspectierapporten overgelegd die zijn opgesteld door haar inspecteurs.
- 46 Het door de Franse regering in dupliek naar voren gebrachte argument dat de rapporten waarop de Commissie zich in haar verzoekschrift heeft beroepen, niet kunnen worden gebruikt als bewijs dat de niet-nakoming voortduurt, op grond dat zij niet ter kennis van de Franse autoriteiten zijn gebracht, kan niet worden aanvaard.
- 47 Bij onderzoek van de door de Commissie overgelegde rapporten blijkt dat alle rapporten na 1998, die in hun geheel of in de vorm van uitvoerige samenvattingen bij de stukken zijn gevoegd, verwijzen naar verslagen van vergaderingen tijdens welke de bevoegde nationale autoriteiten op de hoogte zijn gebracht van de resultaten van de inspecties, en dus de gelegenheid hebben gehad hun opmerkingen te maken over de bevindingen van de inspecteurs van de Commissie. Deze verwijzing komt weliswaar niet voor in de oudere rapporten, die in de vorm van tot de feitelijke vaststellingen van die inspecteurs beperkte uittreksels bij de stukken zijn gevoegd, maar dienaangaande behoeft er slechts op te worden gewezen dat de Franse regering in haar brief van 1 augustus 2000 aan de Commissie in antwoord op het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 haar opmerkingen heeft gemaakt over de inhoud van die rapporten, zonder bezwaar te maken tegen de wijze waarop deze ter kennis van de Franse autoriteiten waren gebracht.

- 48 Derhalve moet worden gezien of op basis van de informatie in de door de Commissie overgelegde inspectierapporten objectief kan worden vastgesteld dat de niet-nakoming door de Franse Republiek van haar controleverplichtingen voortduurde.
- 49 Met betrekking tot de situatie bij het verstrijken van de termijn die is gesteld in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000, blijkt uit de rapporten die de Commissie in dat advies noemt (zie punt 17 van dit arrest) dat de inspecteurs bij alle zes door hen verrichte inspecties ondermaatse vis hebben aangetroffen. In het bijzonder hebben zij kunnen constateren dat er een markt was voor ondermaatse heek, die werd verkocht onder de naam „merluchons” of „friture de merluchons” (bakheek) en die in strijd met de in verordening nr. 2406/96 vastgestelde verkoopvoorschriften werd aangeboden onder code „00”.
- 50 Tijdens vijf van deze zes inspecties vonden de aanvoer en het aanbod van ondermaatse vis plaats zonder controle door de bevoegde nationale autoriteiten. Zoals de Franse regering in haar antwoord van 1 augustus 2000 op het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 heeft erkend, behoorden degenen die de inspecteurs hebben gesproken, „niet tot de categorieën personen die bevoegd waren om overtredingen van de visserijregeling vast te stellen of tot het maritiem bestuur”. Bij het zesde bezoek hebben de inspecteurs geconstateerd dat ondermaatse vis was aangevoerd en aangeboden in aanwezigheid van nationale autoriteiten die bevoegd waren om overtredingen van de visserijregeling vast te stellen. Die autoriteiten zijn evenwel niet overgegaan tot vervolging van de overtreders.
- 51 Op grond van deze feiten en omstandigheden kan worden vastgesteld dat de aanbidding van ondermaatse vis nog steeds praktijk was, zonder dat de bevoegde nationale autoriteiten ingrepen, en dat deze praktijk dermate constant en

wijdverbreid was dat door de cumulerende werking daarvan de doelstellingen van de communautaire regeling inzake de instandhouding en het beheer van de visbestanden ernstig in gevaar kwamen.

- 52 Bovendien kan op grond van de vergelijkbaarheid en de herhaling van de in alle rapporten geconstateerde situaties worden geconcludeerd dat deze gevallen slechts de consequentie konden zijn van het structureel tekortschieten van de door de Franse autoriteiten genomen maatregelen, en dus van de niet-nakoming door die autoriteiten van de in de communautaire regeling gestelde verplichting om effectieve, evenredige en afschrikkende controles te verrichten (zie in die zin arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 35).
- 53 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek bij het verstrijken van de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 gestelde termijn, door niet te zorgen voor een controle op de visserijactiviteiten die in overeenstemming was met de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, niet alle maatregelen had genomen die noodzakelijk waren ter uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, en dus de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 228 EG.
- 54 Wat de situatie ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof betreft, blijkt uit de beschikbare informatie dat er nog steeds belangrijke lacunes zijn.
- 55 Zo hebben de inspecteurs van de Commissie tijdens de inspectie in Bretagne in juni 2001 (zie punt 20 van dit arrest) nogmaals vastgesteld dat er ondermaatse vis

aanwezig was. Tijdens een latere inspectie in dezelfde regio in juni 2003 werd vastgesteld dat het aantal gevallen dat dergelijke vis werd aangeboden, was teruggelopen (zie punt 23 van dit arrest). Deze omstandigheid is evenwel niet beslissend, aangezien blijkens de rapporten bij beide inspecties dezelfde constatering is gedaan met betrekking tot het ontbreken van effectieve controle aan wal.

- 56 Daar de Commissie voldoende bewijsmateriaal heeft overgelegd waaruit blijkt dat de niet-nakoming voortduurt, is het aan de betrokken lidstaat om de aangevoerde gegevens en de gevolgen daarvan substantieel en in detail te betwisten (zie in die zin arresten van 22 september 1988, Commissie/Griekenland, 272/86, Jurispr. blz. 4875, punt 21, en 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 84-87).
- 57 In dit verband moet worden opgemerkt dat de informatie over de toename van het aantal controles na de in 2001 en 2002 opgestelde plannen, waarvan de Franse regering melding maakt in haar verweerschrift, in tegenspraak is met de informatie die deze regering heeft verschaft in antwoord op de vragen van het Hof (zie punt 26 van dit arrest), waaruit blijkt dat het aantal controles aan wal en op zee in 2003 is teruggelopen ten opzichte van 2002.
- 58 Zo uit dergelijke uiteenlopende informatie al zou kunnen worden opgemaakt dat de situatie is verbeterd, zoals de Franse regering stelt, neemt dit niet weg dat de geleverde inspanningen niet van dien aard zijn dat zij de vastgestelde gevallen van niet-nakoming kunnen verontschuldigen (arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 36).
- 59 In dit verband kan ook het betoog van de Franse regering dat de teruggang van het aantal controles gerechtvaardigd werd door een verbeterde discipline bij de vissers, niet worden aanvaard.

- 60 Zoals de Franse regering immers zelf in haar verweerschrift heeft gesteld, is het ondernemen van actie om een gedrags- en mentaliteitsverandering te bewerkstelligen een langdurig proces. Derhalve moet worden aangenomen dat het meer dan tien jaar lang structureel tekortschieten van de controles die de inachtneming van de voorschriften inzake de minimumvismaat beogen te verzekeren, bij de betrokken ondernemers heeft geleid tot gedragingen die slechts na langdurige actie kunnen worden bijgesteld.
- 61 Gezien de door de Commissie uitvoerig gedocumenteerde feiten en omstandigheden is de door de Franse regering verschafte informatie dan ook niet voldoende substantieel om aan te tonen dat de maatregelen die zij op het gebied van de controle op visserijactiviteiten heeft genomen, zo effectief zijn dat zij daarmee heeft voldaan aan haar verplichting om de effectiviteit van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te verzekeren (zie punten 37 en 38 van dit arrest).
- 62 Derhalve moet worden vastgesteld dat op de datum waarop het Hof de hem voorgelegde feiten heeft onderzocht, de Franse Republiek, door niet te zorgen voor een controle op de visserijactiviteiten die in overeenstemming was met de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, niet alle maatregelen had genomen die noodzakelijk waren ter uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, en dus de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 228 EG.

Het tweede bezwaar: onvoldoende vervolging

Argumenten van partijen

- 63 De Commissie stelt dat de door de Franse autoriteiten ingestelde vervolgingen wegens overtreding van de communautaire bepalingen op het gebied van

minimumvismaten ontoereikend zijn. In het algemeen heeft het feit dat er te weinig controles zijn verricht, zijn weerslag op het aantal vervolgingen. Voorts blijkt uit de door de Franse regering verschaft informatie dat ook wanneer overtredingen zijn geconstateerd, deze niet stelselmatig zijn vervolgd.

- 64 De statistieken die door de Franse regering zijn overgelegd vóór het verstrijken van de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 gestelde termijn, zijn volgens de Commissie te globaal, daar zij betrekking hebben op heel Frankrijk en niet vermelden welke overtredingen zijn vervolgd.
- 65 Wat de later verstrekte informatie betreft, is de Commissie van mening dat daaruit niet valt af te leiden dat de Franse autoriteiten een afschrikkend sanctiebeleid voerden met betrekking tot overtredingen van de voorschriften inzake minimumvismaten. Voor 2001 heeft de Franse regering ingevolge verordening (EG) nr. 1447/1999 van de Raad van 24 juni 1999 tot vaststelling van een lijst van gedragingen die een ernstige inbreuk vormen op de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 167, blz. 5) en ingevolge verordening (EG) nr. 2740/1999 van de Commissie van 21 december 1999 tot vaststelling van nadere voorschriften voor de toepassing van verordening nr. 1447/1999 (PB L 328, blz. 62) 73 gevallen van overtreding van de regels inzake de minimumvismaat gesignaleerd. Daarvan hebben er slechts 8, dat is 11 %, geleid tot de oplegging van een boete.
- 66 De Commissie erkent dat de circulaire van de minister van Justitie van 16 oktober 2002, waarnaar de Franse regering verwijst, een passende maatregel is, maar zij is niettemin van mening dat de wijze waarop die circulaire zal worden toegepast, moet worden geverifieerd. Zij merkt in dit verband op dat de laatste cijfers die deze regering voor 2003 heeft meegedeeld, een vermindering van het aantal veroordelingen te zien geven.

- 67 De Franse regering stelt dat het aantal vervolgte overtredingen en de hoogte van de veroordelingen sinds 1991 steeds zijn toegenomen. Zij benadrukt echter dat uit een zuiver statistisch onderzoek van het aantal vervolgte overtredingen alleen, de effectiviteit van een controlesysteem niet voldoende kan worden afgeleid, aangezien dit op het verder niet bewezen vermoeden berust dat het aantal overtredingen stabiel is gebleven.
- 68 De Franse regering wijst op een circulaire van de minister van Justitie van 16 oktober 2002 aan de procureurs-generaal bij de Cours d'appel van Rennes, Poitiers, Bordeaux en Pau, waarin de stelselmatige vervolging van deze overtredingen en het eisen van afschrikkende boetes wordt aanbevolen. Zij erkent evenwel dat deze circulaire in 2002 niet volledig effectief heeft kunnen zijn en in 2003 evenmin, als gevolg van de wet nr. 2002-1062, die voor overtredingen begaan vóór 17 mei 2002 amnestie verleende voor boetes van niet meer dan 750 EUR.

Beoordeling door het Hof

- 69 De verplichting van de lidstaten om erop toe te zien dat overtredingen van de communautaire regeling effectief, evenredig en afschrikkend worden bestraft, is op het gebied van de visserij van levensbelang. Zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat namelijk stelselmatig afzien van vervolging van degenen die dergelijke overtredingen begaan, dan zouden zowel de instandhouding en het beheer van de visbestanden als de eenvormige toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar komen (zie, in verband met de niet-inachtneming van de quotaregeling voor de vangstseizoenen 1991 en 1992, arrest van 7 december 1995, Commissie/Frankrijk, C-52/95, Jurispr. blz. I-4443, punt 35).
- 70 Wat in het onderhavige geval de situatie bij het verstrijken van de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 gestelde termijn betreft, kan worden

verwezen naar hetgeen in de punten 49 tot en met 52 van dit arrest is geconstateerd. Aangezien vaststaat dat geen overtredingen zijn geregistreerd, hoewel deze door de nationale autoriteiten konden worden vastgesteld, en bijgevolg geen proces-verbaal tegen de overtreeders is opgemaakt, moet worden vastgesteld dat deze autoriteiten de in de communautaire regeling voorgeschreven verplichting tot vervolging niet zijn nagekomen (zie arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, punt 24).

- 71 Wat de situatie ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof betreft, moet worden verwezen naar de punten 54 tot en met 61 van dit arrest, waarin is geconstateerd dat de controles nog steeds belangrijke lacunes vertoonden. Gezien deze constatering kan de toename van het aantal vervolgte overtredingen waarop door de Franse regering is gewezen, niet als toereikend worden beschouwd. Zoals de Franse regering heeft opgemerkt, kan immers uit een zuiver statistisch onderzoek van het aantal vervolgte overtredingen alleen, de effectiviteit van een controlestelsel niet worden afgeleid.
- 72 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, blijkt uit de informatie van de Franse regering bovendien dat niet alle overtredingen worden vervolgd. Tevens blijkt dat voor overtredingen die wel worden vervolgd, niet altijd een afschrikkende sanctie wordt opgelegd. Aldus getuigt het feit dat een groot aantal overtredingen op visserijgebied in aanmerking kwam voor toepassing van wet nr. 2002-1062, dat er in al die gevallen boetes van minder dan 750 EUR zijn opgelegd.
- 73 Gezien de door de Commissie uitvoerig gedocumenteerde feiten en omstandigheden is de door de Franse regering verschaft informatie dan ook niet voldoende substantieel om aan te tonen dat de maatregelen die zij op het gebied van de vervolging van overtredingen van de visserijvoorschriften heeft genomen, zo effectief, evenredig en afschrikkend zijn dat zij daarmee heeft voldaan aan haar verplichting om de effectiviteit van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te verzekeren (zie punten 37 en 38 van dit arrest).

- 74 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, zowel bij het verstrijken van de in het aanvullende met redenen omkleed advies van 6 juni 2000 gestelde termijn als op de datum dat het Hof de hem voorgelegde feiten heeft onderzocht, door niet ervoor te zorgen dat overtredingen van de voorschriften voor de visserij werden vervolgd overeenkomstig de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, niet alle maatregelen had genomen die noodzakelijk waren ter uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, en dus de verplichtingen niet was nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 228 EG.

De financiële sancties op de niet-nakoming

- 75 Als sanctie op de niet-uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, heeft de Commissie het Hof voorgesteld, de Franse Republiek een dwangsom per dag op te leggen vanaf de dag van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot de dag dat de niet-nakoming zal zijn beëindigd. Gelet op de bijzondere kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming acht het Hof het op zijn plaats, daarnaast na te gaan of de oplegging van een forfaitaire som een passende maatregel zou kunnen zijn.

De mogelijkheid zowel een dwangsom als een forfaitaire som op te leggen

Argumenten van partijen en bij het Hof ingediende opmerkingen

- 76 Op het verzoek zich erover uit te spreken of het Hof in het kader van een procedure op grond van artikel 228, lid 2, EG, wanneer het vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet heeft uitgevoerd, deze zowel een forfaitaire som als een dwangsom kan opleggen, hebben de Commissie, de Deense, de Nederlandse en de Finse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk bevestigend geantwoord.

- 77 Hun betoog berust in hoofdzaak op het feit dat deze twee maatregelen complementair zijn, daar zij elk voor zich een afschrikkende werking beogen. Een combinatie van deze maatregelen moet worden gezien als een en hetzelfde middel om het in artikel 228 EG gestelde doel te bereiken, dat wil zeggen niet alleen de betrokken lidstaat ertoe te brengen het oorspronkelijke arrest uit te voeren, maar ook, in meer algemene zin, de mogelijkheid dat vergelijkbare inbreuken zich opnieuw voordoen, te verkleinen.
- 78 De Franse, de Belgische, de Tsjechische, de Duitse, de Griekse, de Spaanse, de Ierse, de Italiaanse, de Cypriotische, de Hongaarse, de Oostenrijkse, de Poolse en de Portugese regering zijn de tegenovergestelde mening toegedaan.
- 79 Zij baseren hun betoog op de bewoordingen van artikel 228, lid 2, EG en op het gebruik van het voegwoord „of”, waaraan zij een disjunctieve betekenis hechten, alsmede op het doel van deze bepaling. Deze heeft niet het karakter van een strafbepaling, daar artikel 228, lid 2, EG niet beoogt, de in gebreke gebleven lidstaat te straffen, maar alleen hem ertoe te brengen een niet-nakomingsarrest uit te voeren. Het is niet mogelijk, meerdere niet-nakomingsperioden te onderscheiden, alleen de totale duur van de niet-nakoming is relevant. De cumulatie van financiële sancties is in strijd met het beginsel dat eenzelfde gedraging niet tweemaal mag worden bestraft. Voorts zou, nu er geen richtsnoeren van de Commissie bestaan inzake de criteria die bij de berekening van een forfaitaire som moeten worden gehanteerd, de oplegging van een dergelijke som door het Hof in strijd komen met de beginselen van rechtszekerheid en doorzichtigheid. Ook zou die oplegging afbreuk doen aan de gelijke behandeling van de lidstaten, aangezien een dergelijke maatregel niet is overwogen in de arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland (C-387/97, Jurispr. blz. I-5047), en 25 november 2003, Commissie/Spanje (C-278/01, Jurispr. blz. I-14141).

Beoordeling door het Hof

- 80 De procedure van artikel 228, lid 2, EG heeft tot doel, een in gebreke gebleven lidstaat ertoe te brengen een niet-nakomingsarrest uit te voeren, en daarmee de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. De maatregelen waarin deze bepaling voorziet, de forfaitaire som en de dwangsom, dienen beide ditzelfde doel.
- 81 Welke van de twee maatregelen wordt toegepast, hangt ervan af welke geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken naar gelang van de omstandigheden van het geval. De oplegging van een dwangsom lijkt in het bijzonder geschikt om een lidstaat ertoe te brengen, zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder die maatregel wellicht zou blijven voortduren, terwijl de oplegging van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld.
- 82 Het is derhalve niet uitgesloten, beide typen sancties van artikel 228, lid 2, EG toe te passen, met name wanneer de niet-nakoming zowel lange tijd heeft voortgeduurd als dreigt te blijven voortbestaan.
- 83 Aan deze uitlegging staat niet in de weg dat in artikel 228, lid 2, EG het voegwoord „of” wordt gebruikt als verbinding tussen de mogelijke financiële sancties. Zoals de Commissie en de Deense, de Nederlandse en de Finse regering alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben gesteld, kan dit voegwoord taalkundig gezien hetzij een alternatieve hetzij een cumulatieve betekenis hebben en moet het derhalve worden gelezen in de context waarin het wordt gebruikt. Gelet op het met artikel 228 EG beoogde doel, moet het gebruik van het voegwoord „of” in lid 2 van deze bepaling dan ook worden opgevat in cumulatieve zin.

- 84 Het met name door de Duitse, de Griekse, de Hongaarse, de Oostenrijkse en de Poolse regering aangevoerde bezwaar dat bij gecumuleerde oplegging van een dwangsom en een forfaitaire som dezelfde periode van niet-nakoming twee keer in aanmerking wordt genomen, hetgeen in strijd zou zijn met het „ne bis in idem”-beginsel, moet eveneens worden verworpen. Daar deze sancties elk hun eigen functie hebben, moeten zij aldus worden bepaald dat aan deze functie recht wordt gedaan. Dit betekent dat in geval van gelijktijdige veroordeling tot een dwangsom en een forfaitaire som de duur van de niet-nakoming wordt meegenomen als een van de criteria om de juiste mate van dwang en ontmoediging te bepalen.
- 85 Het met name door de Belgische regering naar voren gebrachte argument dat, nu er door de Commissie geen richtsnoeren voor de berekening van een forfaitaire som zijn vastgesteld, de oplegging van een dergelijke som in strijd zou komen met de beginselen van rechtszekerheid en doorzichtigheid, kan evenmin worden aanvaard. Dergelijke richtsnoeren bevorderen weliswaar stellig de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie (zie, inzake de richtsnoeren voor de berekening van dwangsommen, arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 87), maar dit neemt niet weg dat voor de uitoefening van de bij artikel 228, lid 2, EG aan het Hof verleende bevoegdheid niet als voorwaarde is gesteld dat de Commissie dergelijke regels opstelt, en dat deze voor het Hof hoe dan ook niet bindend zijn (reeds aangehaalde arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, punt 89, en 25 november 2003, Commissie/Spanje, punt 41).
- 86 Wat het bezwaar van de Franse regering betreft dat de gecumuleerde oplegging van een dwangsom en een forfaitaire som in de onderhavige zaak afbreuk zou doen aan de gelijke behandeling, daar zulks niet is overwogen in de reeds aangehaalde arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, en 25 november 2003, Commissie/Spanje, moet worden opgemerkt dat het aan het Hof is om per geval aan de hand van de omstandigheden van de zaak te beoordelen welke financiële sancties moeten worden opgelegd. Het feit dat in eerdere arresten geen cumulatie van maatregelen is uitgesproken, kan er derhalve op zich niet aan in de weg staan dat dit in een latere zaak wel gebeurt, wanneer cumulatie gezien de aard, de ernst en het voortduren van de niet-nakoming passend voorkomt.

De beoordelingsbevoegdheid van het Hof met betrekking tot de financiële sancties die kunnen worden opgelegd

Argumenten van partijen en bij het Hof ingediende opmerkingen

87 De vraag of het Hof, in voorkomend geval, kan afwijken van de voorstellen van de Commissie en een lidstaat een forfaitaire som kan opleggen terwijl dit door de Commissie niet was voorgesteld, is door de Commissie en de Tsjechische, de Hongaarse en de Finse regering bevestigend beantwoord. Volgens hen beschikt het Hof ter zake over een discretionaire bevoegdheid die ook de vaststelling van de meest passend geachte sanctie omvat, onafhankelijk van de voorstellen die de Commissie dienaangaande heeft gedaan.

88 De Franse, de Belgische, de Deense, de Duitse, de Griekse, de Spaanse, de Ierse, de Italiaanse, de Nederlandse, de Oostenrijkse, de Poolse en de Portugese regering zijn de tegenovergestelde mening toegedaan. Zij voeren daarvoor zowel materiële als formele argumenten aan. Materieel gezien zou de uitoefening van een dergelijke discretionaire bevoegdheid door het Hof inbreuk maken op de beginselen van rechtszekerheid, voorspelbaarheid, doorzichtigheid en gelijke behandeling. De Duitse regering voegt daaraan toe dat het Hof hoe dan ook niet beschikt over de noodzakelijke politieke legitimatie voor de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid op een gebied waar overwegingen van politieke opportuniteit een belangrijke rol spelen. Wat de procedureaspecten betreft, benadrukken de bovengenoemde regeringen dat een dermate omvangrijke bevoegdheid onverenigbaar is met het algemene beginsel van burgerlijk procesrecht dat alle lidstaten gemeen hebben, volgens hetwelk de rechter niet verder mag gaan dan hetgeen door partijen is gevorderd, en zij beklemtonen het belang van een procedure op tegenspraak, waarin de lidstaat gebruik kan maken van zijn recht van verweer.

Beoordeling door het Hof

- 89 Wat de argumenten ontleend aan de beginselen van rechtszekerheid, voorspelbaarheid, doorzichtigheid en gelijke behandeling betreft, moet worden verwezen naar de beoordeling dienaangaande in de punten 85 en 86 van dit arrest.
- 90 Met betrekking tot het argument van de Duitse regering dat het Hof niet politiek is gelegitimeerd om een financiële sanctie op te leggen die de Commissie niet heeft voorgesteld, moet onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende stadia in de procedure van artikel 228, lid 2, EG. Zodra de Commissie krachtens haar discretionaire bevoegdheid heeft besloten een niet-nakomingsprocedure in te leiden (zie, met name inzake artikel 226 EG, arresten van 25 september 2003, Commissie/Duitsland, C-74/02, Jurispr. blz. I-9877, punt 17, en 21 oktober 2004, Commissie/Duitsland, C-477/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 11), wordt over de vraag of de betrokken lidstaat een eerder arrest van het Hof al dan niet heeft uitgevoerd, beslist in een procedure in rechte, waarin politieke overwegingen geen rol spelen. In het kader van de uitoefening van zijn rechtsprekende taak beoordeelt het Hof in hoeverre de situatie in de betrokken lidstaat al dan niet in overeenstemming is met het eerste arrest, en indien dit niet het geval is, hoe ernstig het voortduren van de niet-nakoming is. Zoals de advocaat-generaal in punt 24 van zijn conclusie van 18 november 2004 heeft opgemerkt, kan over de noodzaak van oplegging van een financiële sanctie en over het soort sanctie dat in de omstandigheden van het geval het meest geschikt is, derhalve alleen worden geoordeeld tegen de achtergrond van de bevindingen van het Hof in het uit hoofde van artikel 228, lid 2, EG te wijzen arrest, en valt deze beoordeling dus buiten de politieke sfeer.
- 91 Het argument dat het Hof, door af te wijken van dan wel verder te gaan dan de voorstellen van de Commissie, in strijd zou handelen met een algemeen beginsel van burgerlijk procesrecht dat de rechter verbiedt verder te gaan dan hetgeen door partijen is gevorderd, is evenmin gegrond. De procedure van artikel 228, lid 2, EG is immers een bijzondere rechtspraakprocedure, die eigen is aan het gemeenschapsrecht en niet op één lijn kan worden gesteld met een civiele procedure. De veroordeling tot een dwangsom en/of een forfaitaire som heeft niet tot doel een

schade te vergoeden die door de betrokken lidstaat zou zijn veroorzaakt, maar op die lidstaat economische druk uit te oefenen om hem ertoe te brengen een einde te maken aan de geconstateerde niet-nakoming. De opgelegde financiële sancties moeten dus worden vastgesteld naar gelang van de mate van overreding die nodig is om de lidstaat tot ander gedrag te brengen.

- 92 Aangaande het door de Franse, de Belgische, de Nederlandse, de Oostenrijkse en de Finse regering benadrukte recht van verweer dat de lidstaat moet kunnen uitoefenen, moet worden opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 11 van zijn conclusie van 18 november 2004 heeft gedaan, de procedure van artikel 228, lid 2, EG moet worden beschouwd als een bijzondere gerechtelijke procedure om de uitvoering van arresten af te dwingen, met andere woorden als een executiemiddel. Dit is derhalve de context waarin de procedurele waarborgen waarover de lidstaat moet beschikken, moeten worden beoordeeld.
- 93 Zodra in het kader van een contradictoire procedure is vastgesteld dat een niet-nakoming van het gemeenschapsrecht voortduurt, dient over het recht van verweer dat de in gebreke gebleven lidstaat met betrekking tot de op te leggen financiële sancties toekomt, te worden beslist met inaanmerkingneming van het nagestreefde doel, namelijk te verzekeren en te garanderen dat de eerbiediging van de wettigheid wordt hersteld.
- 94 Wat in casu de vraag betreft of de gedraging die tot de oplegging van financiële sancties kan leiden, zich werkelijk heeft voorgedaan, heeft de Franse Republiek de gelegenheid gehad, zich te verweren gedurende de gehele precontentieuze procedure, die bijna negen jaar heeft geduurd en die tot twee met redenen omklede adviezen heeft geleid, alsook in het kader van de schriftelijke procedure en ter terechtzitting van 3 maart 2004 in de onderhavige zaak. Dit onderzoek van de feiten heeft het Hof tot de vaststelling gebracht dat de Franse Republiek haar verplichtingen nog steeds niet was nagekomen (zie punt 74 van dit arrest).

- 95 De Commissie, die in beide met redenen omklede adviezen de aandacht van de Franse Republiek had gevestigd op het risico van de oplegging van financiële sancties (zie punten 15 en 18 van dit arrest), heeft het Hof de criteria aangereikt (zie hierna punt 98) die kunnen worden gehanteerd bij de vaststelling van de financiële sancties om de Franse Republiek onder voldoende economische druk te zetten teneinde haar zo spoedig mogelijk een einde te doen maken aan haar niet-nakoming, alsook het respectievelijk aan deze criteria toe te kennen gewicht aangegeven. De Franse Republiek heeft zich over die criteria uitgelaten tijdens de schriftelijke procedure en ter terechtzitting van 3 maart 2004.
- 96 Bij beschikking van 16 juni 2004 heeft het Hof partijen verzocht zich erover uit te spreken of, zo het Hof zou vaststellen dat een lidstaat niet de maatregelen heeft genomen die voor de uitvoering van een eerder arrest noodzakelijk zijn en de Commissie het Hof heeft verzocht die lidstaat te veroordelen tot betaling van een dwangsom, het die lidstaat de betaling van een forfaitaire som kan opleggen, dan wel in voorkomend geval een dwangsom én een forfaitaire som. Partijen zijn gehoord ter terechtzitting van 5 oktober 2004.
- 97 De Franse Republiek is dus in staat geweest haar opmerkingen te maken over alle gegevens, feitelijk en rechtens, die nodig waren om het voortduren en de ernst van de gestelde niet-nakoming te bepalen, alsook over de maatregelen die konden worden genomen om daaraan een einde te maken. Op basis van deze gegevens, waarover hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden, is het aan het Hof om naar gelang van de mate van overreding en ontmoediging die het vereist voorkomt, de financiële sancties te bepalen die passend zijn om ervoor te zorgen dat het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd, en te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht zich vaker voordoen.

De in casu passende financiële sancties

De oplegging van een dwangsom

- 98 Op basis van de berekeningswijze die de Commissie heeft vastgelegd in haar mededeling 97/C 63/02 van 28 februari 1997 betreffende de berekeningswijze van de dwangsom van artikel [228] van het EG-Verdrag (PB C 63, blz. 2), heeft de Commissie het Hof in overweging gegeven, de Franse Republiek per dag dat zij in gebreke blijft, een dwangsom van 316 500 EUR op te leggen bij wijze van sanctie op de niet-uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, vanaf de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak zal worden uitgesproken tot de dag waarop het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, zal zijn uitgevoerd.
- 99 De Commissie is van mening dat de veroordeling tot een dwangsom het meest geschikte middel is om zo spoedig mogelijk een einde te maken aan de geconstateerde inbreuk, en dat een dwangsom van 316 500 EUR per dag in casu in overeenstemming is met de ernst en de duur van de inbreuk, in aanmerking genomen dat de sanctie effectief moet zijn. Dit bedrag is berekend door een eenvormig basisbedrag van 500 EUR te vermenigvuldigen met een coëfficiënt 10 (op een schaal van 1 tot 20) voor de ernst van de inbreuk, een coëfficiënt 3 (op een schaal van 1 tot 3) voor de duur van de inbreuk en een coëfficiënt 21,1 (gebaseerd op het bruto binnenlands product van de lidstaat en de stemmenweging binnen de Raad van de Europese Unie), die wordt geacht de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat weer te geven.
- 100 De Franse regering stelt primair dat er geen reden is voor de oplegging van een dwangsom aangezien zij de niet-nakoming heeft beëindigd, en subsidiair dat de gevraagde dwangsom onevenredig hoog is.

- 101 Zij wijst erop dat de Commissie in het arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, voor de ernst van de inbreuk een coëfficiënt 6 heeft genomen, terwijl die niet-nakoming de volksgezondheid in gevaar bracht en er geen maatregelen waren genomen ter uitvoering van het eerdere arrest, twee factoren die in casu niet aanwezig zijn. De coëfficiënt 10 die de Commissie in het onderhavige geval voorstelt, is dus onaanvaardbaar.
- 102 Zij stelt voorts dat de maatregelen die nodig waren voor de uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, niet onmiddellijk effect konden sorteren. Aangezien tussen het nemen van de maatregelen en het merkbaar worden van het effect ervan onvermijdelijk enige tijd verstrijkt, mag het Hof niet de gehele periode tussen het eerste arrest en het thans te wijzen arrest meetellen.
- 103 In dit verband is het weliswaar duidelijk dat een dwangsom de in gebreke blijvende lidstaat ertoe kan aanzetten zo snel mogelijk een einde te maken aan de vastgestelde niet-nakoming (arrest van 25 november 2003, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 42), maar er moet op worden gewezen dat de voorstellen van de Commissie niet bindend zijn voor het Hof en niet meer zijn dan een nuttige referentiebasis (arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 89). Het is aan het Hof, in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, de dwangsom aldus vast te stellen dat zij enerzijds in overeenstemming is met de omstandigheden en anderzijds evenredig is aan de vastgestelde inbreuk en aan de draagkracht van de lidstaat (zie in die zin eerder aangehaalde arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, punt 90, en 25 november 2003, Commissie/Spanje, punt 41).
- 104 Vanuit dat oogpunt, en zoals door de Commissie in haar mededeling van 28 februari 1997 is voorgesteld, zijn de basiscriteria die moeten worden gehanteerd om te verzekeren dat de dwangsom dwingend karakter heeft met het oog op de eenvormige en effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht, in beginsel de duur van de inbreuk, de ernst ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met de gevolgen van het niet-uitvoeren van het arrest voor de particuliere

en de publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat ertoe moet worden aangezet, zijn verplichtingen na te komen (arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 92).

105 Wat de ernst van de inbreuk en in het bijzonder de gevolgen van het niet-uitvoeren van het arrest voor de particuliere en de publieke belangen betreft, moet eraan worden herinnerd dat een van de kernpunten van het gemeenschappelijk visserijbeleid een rationele en verantwoorde exploitatie van de mariene aquatische bestanden op duurzame basis en onder economische en sociale voorwaarden is. In deze context is de bescherming van jonge vis essentieel voor het herstel van de bestanden. Wanneer de in het kader van het gemeenschappelijk beleid genomen technische instandhoudingsmaatregelen, met name de eisen op het gebied van de minimumvismaat, niet in acht worden genomen, is dit dus een ernstige bedreiging voor de instandhouding van bepaalde soorten en bepaalde visgronden en brengt dit het belangrijkste doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar.

106 Daar aan de door de Franse autoriteiten genomen administratieve maatregelen niet doeltreffend uitvoering is gegeven, hebben zij de ernst van de vastgestelde niet-nakoming niet verminderd.

107 Gelet op deze punten geeft de coëfficiënt 10 (op een schaal van 1 tot 20) de ernst van de inbreuk dus goed weer.

108 Met betrekking tot de duur van de inbreuk volstaat de vaststelling dat die aanzienlijk is, zelfs wanneer wordt uitgegaan van de datum van inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie en niet van de datum waarop het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, is gewezen (zie in die zin arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 98). De door de Commissie voorgestelde coëfficiënt 3 (op een schaal van 1 tot 3) komt dus passend voor.

- 109 Het voorstel van de Commissie om een basisbedrag te vermenigvuldigen met een coëfficiënt 21,1 dat is gebaseerd op het bruto binnenlands product van de Franse Republiek en op het aantal stemmen waarover deze in de Raad beschikt, is een passende manier om de draagkracht van die lidstaat tot uitdrukking te brengen en tegelijk een redelijke differentiatie tussen de lidstaten te bereiken (zie reeds aangehaalde arresten van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, punt 88, en 25 november 2003, Commissie/Spanje, punt 59).
- 110 Vermenigvuldiging van het basisbedrag van 500 EUR met de coëfficiënten 21,1 (voor de financiële draagkracht), 10 (voor de ernst van de inbreuk) en 3 (voor de duur van de inbreuk) geeft een bedrag van 316 500 EUR per dag.
- 111 Wat de frequentie van de dwangsom betreft, moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat de Franse autoriteiten administratieve maatregelen hebben genomen die als kader kunnen dienen voor het treffen van de voor de uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, vereiste maatregelen. De noodzakelijke aanpassingen ten opzichte van de vroegere praktijk kunnen echter niet onmiddellijk effect sorteren, en de invloed ervan is niet dadelijk merkbaar. De eventuele constatering dat de inbreuk is beëindigd, kan dan ook pas worden verricht na een periode waarin alle behaalde resultaten kunnen worden beoordeeld.
- 112 Gezien deze overwegingen moet de dwangsom niet per dag maar per halfjaar worden opgelegd.
- 113 Gelet op het voorafgaande moet de Franse Republiek worden veroordeeld om aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap” een dwangsom te betalen van $182,5 \times 316\,500$ EUR, hetzij 57 761 250 EUR, voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, zolang het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, nog niet volledig is uitgevoerd.

De oplegging van een forfaitaire som

- 114 In een situatie als die welke ten grondslag ligt aan het onderhavige arrest, gelet op het feit dat de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij aanvankelijk is vastgesteld, en gezien de in geding zijnde publieke en particuliere belangen, is veroordeling tot betaling van een forfaitaire som op haar plaats (zie punt 81 van dit arrest).
- 115 Met de bijzondere omstandigheden van het geval is naar behoren rekening gehouden wanneer de door de Franse Republiek te betalen forfaitaire som op 20 000 000 EUR wordt gesteld.
- 116 Derhalve moet de Franse Republiek worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som van 20 000 000 EUR op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap”.

Kosten

- 117 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) — **Door niet te zorgen voor een controle op de visserijactiviteiten die in overeenstemming was met de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, en**

— **door niet te zorgen voor vervolging van overtredingen van de visserijvoorschriften overeenkomstig de in de communautaire bepalingen gestelde eisen,**

heeft de Franse Republiek niet alle maatregelen getroffen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk (C-64/88), en dus niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 228 EG.

- 2) **De Franse Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen van een dwangsom van 57 761 250 EUR op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap” voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, zolang bovengenoemd arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, nog niet volledig is uitgevoerd.**
- 3) **De Franse Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen van een forfaitaire som van 20 000 000 EUR op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap”.**
- 4) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen