

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 12 lipca 2005 r.*

W sprawie C-304/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 228 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 sierpnia 2002 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Nolina, H. van Liera i T. van Rijna, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Francuskiej, reprezentowanej przez G. de Bergues'a i A. Colomb, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann (sprawozdawca) i C.W.A. Timmermans, prezesi izb, C. Gulmann, J.P. Puissechet i R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr i J.N. Cunha Rodrigues, sędziowie,

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,

sekretarz: M. Múgica Arzamendi, główny administrator, następnie M.F. Contet, główny administrator; i H. v. Holstein, zastępca sekretarza,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 marca 2004 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 kwietnia 2004 r.,

uwzględniając postanowienie o otwarciu procedury ustnej na nowo z dnia 16 czerwca 2004 r. i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 października 2004 r.,

po wysłuchaniu uwag ustnych:

- Komisji, reprezentowanej przez G. Marenca, C. Ladenburgera i T. van Rijna, działających w charakterze pełnomocników,
- Republiki Francuskiej, reprezentowanej przez R. Abrahama, G. de Bergues'a i A. Colomb, działających w charakterze pełnomocników,
- Królestwa Belgii, reprezentowanego przez J. Devaddera, działającego w charakterze pełnomocnika,

- Republiki Czeskiej, reprezentowanej przez T. Bočka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- Królestwa Danii, reprezentowanego przez A.R. Jacobsena i J. Møldego, działających w charakterze pełnomocników,
- Republiki Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez W.D. Plessinga, działającego w charakterze pełnomocnika,
- Republiki Greckiej, reprezentowanej przez Aik Samoni i E.M. Mamounę, działające w charakterze pełnomocników,
- Królestwa Hiszpanii, reprezentowanego przez N. Diaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,
- Irlandii, reprezentowanej przez D. O'Donnella i P. Mc Canna, działających w charakterze pełnomocników,
- Republiki Włoskiej, reprezentowanej przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika,
- Republiki Cypru, reprezentowanej przez D. Lyssandrou i E. Papageorgiou, działających w charakterze pełnomocników,
- Republiki Węgierskiej, reprezentowanej przez R. Somssich i A. Muller, działające w charakterze pełnomocników,
- Królestwa Niderlandów, reprezentowanego przez J. van Bakel, działającą w charakterze pełnomocnika,

KOMISJA PRZECIWKO FRANCJI

- Republiki Austrii, reprezentowanej przez E. Riedla, Rechtsanwalt,
- Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez T. Nowakowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- Republiki Portugalskiej, reprezentowanej przez L. Fernandesa, działającego w charakterze pełnomocnika,
- Republiki Finlandii, reprezentowanej przez T. Pynnę, działającą w charakterze pełnomocnika,
- Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanego przez D. Andersona, QC,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 listopada 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o:

- stwierdzenie, że nie podejmując kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-64/88 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2727, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy art. 228 WE;

- nałożenie na Republikę Francuską obowiązku zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej”, okresowej kary pieniężnej w wysokości 316 500 euro za każdy dzień zwłoki w podjęciu kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji;

- obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

Uregulowania wspólnotowe

Przepisy dotyczące kontroli

- 2 Rada ustanowiła szereg środków kontroli działalności połowowej prowadzonej przez statki państw członkowskich. Środki te zostały określone kolejno w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2057/82 z dnia 29 czerwca 1982 r. ustanawiającym określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej prowadzonej przez statki państw członkowskich (Dz.U. L 220, str. 1), uchylonym i zastąpionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2241/87 z dnia 23 lipca 1987 r. ustanawiającym określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej (Dz.U. L 207, str. 1), które z kolei zostało z dniem 1 stycznia 1994 r. uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiającym system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 261, str. 1 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 2, str. 70).

- 3 Środki kontroli określone w tych rozporządzeniach są co do istoty tożsame.

4 Artykuł 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 2847/93 przewiduje, że:

„1. W celu zapewnienia przestrzegania zasad wspólnej polityki rybołówstwa niniejszym ustanawia się wspólnotowy system, zawierający w szczególności przepisy dotyczące prowadzenia technicznego nadzoru w zakresie:

- środków ochrony i gospodarowania zasobami,

- środków strukturalnych,

- środków dotyczących wspólnej organizacji rynku,

a także określonych przepisów dotyczących skuteczności sankcji, które stosuje się w przypadkach niezastosowania się do wyżej wymienionych środków.

2. W tym celu każde państwo członkowskie przyjmie, stosownie do zasad wspólnotowych, właściwe środki w celu zapewnienia skuteczności systemu. Wyposaży ono swoje właściwe władze w wystarczające środki w celu umożliwienia im realizacji zadań związanych z inspekcją i kontrolą ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu”.

5 Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„W celu zapewnienia przestrzegania wszelkich obowiązujących przepisów dotyczących środków ochronnych i kontrolnych każde państwo członkowskie prowadzi nadzór, w ramach swojego terytorium i na obszarze wód morskich podlegających

jego suwerenności lub jurysdykcji, połowów i wszelkich innych związanych z tym działań. Dokonuje inspekcji statków rybackich i bada wszelkie działania, umożliwiając weryfikację wykonywania przepisów niniejszego rozporządzenia, łącznie z działaniami polegającymi na wyładunku, sprzedaży, przewozie i przechowywaniu ryb, a także ewidencji wyładunków i sprzedaży”.

6 Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 rozporządzenia:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, aby właściwe działania zostały podjęte, włączając w to działania o charakterze administracyjnym lub postępowania karne zgodne z ich prawem krajowym, skierowane przeciw osobom fizycznym lub prawnym odpowiedzialnym za nieprzestrzeganie wspólnej polityki rybołówstwa, w szczególności następujące po kontroli lub inspekcji przeprowadzonych stosownie do niniejszego rozporządzenia.

2. Postępowania podejmowane stosownie do ust. 1 mają skutkować, zgodnie z właściwymi krajowymi przepisami prawnymi, skutecznym pozbawieniem osób odpowiedzialnych za naruszenia korzyści finansowych wynikających z naruszenia bądź innymi skutkami współmiernymi do wagi takich naruszeń, skutecznie zniechęcającymi do popełniania podobnych wykroczeń”.

Przepisy techniczne

7 Techniczne środki ochrony zasobów połowowych, o których mowa w przepisach dotyczących kontroli określone zostały w szczególności w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 171/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. (Dz.U. L 24, str. 14), uchylonym i zastąpionym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3094/86 z dnia 7 października 1986 r. (Dz.U. L 288, str. 1), które z kolei zostało z dniem 1 lipca 1997 r. uchylone

i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 894/97 z dnia 29 kwietnia 1997 r. (Dz.U. L 132, str. 1 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 3, str. 156), to zaś rozporządzenie zostało z dniem 1 stycznia 2000 r. częściowo uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 850/98 z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich (Dz.U. L 125, str. 1 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 3, str. 217).

- 8 Środki techniczne ustanowione w tych rozporządzeniach są co do istoty tożsame.

- 9 Polegają one w szczególności na określeniu minimalnych rozmiarów oczek sieci, zakazie używania urządzeń, za pomocą których oczka sieci zostaną zatłkane lub zwężone, zakazie sprzedaży ryb nieosiągających wymiarów minimalnych (zwanym dalej „rybami niewymiarowymi”), z wyjątkiem przyłowu stanowiącego ograniczony odsetek wagi połowu.

Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji

- 10 W wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji Trybunał orzekł, co następuje:

„Nie zapewniając w latach 1984–1987 kontroli gwarantującej przestrzeganie wspólnotowych środków technicznych ochrony zasobów połowowych ustanowionych w rozporządzeniu [nr 171/83] oraz w rozporządzeniu [nr 3094/86] Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom nałożonym w art. 1 rozporządzenia [nr 2057/82] oraz w art. 1 rozporządzenia [nr 2241/87]”.

11 W wyroku tym Trybunał stwierdził zasadność pięciu zarzutów przeciwko Republice Francuskiej:

- niewystarczającej kontroli minimalnych rozmiarów oczek sieci (pkt 12–15 wyroku);
- niewystarczającej kontroli w zakresie dołączania do sieci urządzeń zakazanych przepisami wspólnotowymi (pkt 16 i 17 wyroku);
- uchybienia zobowiązaniom do kontroli przyłowów (pkt 18 i 19 wyroku);
- uchybienia zobowiązaniom do kontroli przestrzegania technicznych środków ochrony polegających na zakazie sprzedaży ryb niewymiarowych (pkt 20–23 wyroku);
- niewykonania zobowiązania do ścigania naruszeń (pkt 24 wyroku).

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

12 Pismem z dnia 8 listopada 1991 r. Komisja zwróciła się do władz francuskich o poinformowanie jej o krokach podjętych w celu wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji. W dniu 22 stycznia 1992 r. władze francuskie odpowiedziały, że „zamierzają zrobić wszystko co w ich mocy w celu zastosowania się do przepisów” wspólnotowych.

KOMISJA PRZECIWKO FRANCJI

- 13 Podczas licznych inspekcji w portach francuskich inspektorzy Komisji stwierdzili poprawę sytuacji, stwierdzili jednak liczne braki w kontroli sprawowanej przez tamtejsze władze.
- 14 Po wezwaniu Republiki Francuskiej do przedstawienia uwag Komisja wydała w dniu 17 kwietnia 1996 r. uzasadnioną opinię, w której stwierdziła niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji w następującym zakresie:
- niezgodność sposobów pomiaru wielkości minimalnej oczek sieci z przepisami wspólnotowymi,
 - niewystarczająca kontrola pozwalająca na sprzedaż ryb niewymiarowych;
 - łagodna postawa władz francuskich przy ściganiu nadużyć.
- 15 Zwracając uwagę na ewentualne sankcje finansowe za niewykonanie wyroku Trybunału, Komisja wyznaczyła Republice Francuskiej dwumiesięczny termin na podjęcie wszelkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji.
- 16 W ramach wymiany korespondencji między władzami francuskimi a służbami Komisji władze te informowały Komisję o działaniach, jakie podjęły i prowadziły w celu zaostreżenia kontroli.

- 17 Równocześnie dokonywano inspekcji w portach francuskich. Na podstawie sprawozdań opracowanych po inspekcji w dniach 24–28 sierpnia 1996 r. w Lorient, Le Guilvinec i Concarneau, 22–26 września 1997 r. w Le Guilvinec, Concarneau i Lorient, 13–17 października 1997 r. w Marennes-Oléron, Arcachon i Bayonne, od 30 marca do 4 kwietnia 1998 r. w południowej Bretanii i Akwitanii, 15–19 marca 1999 r. w Douarnenez i Lorient oraz 13–23 lipca 1999 r. w Lorient, Bénodet, Loctudy, Le Guilvinec, Lesconil i Saint-Guérolé służby Komisji doszły do wniosku, że pozostają wciąż dwa problemy, a mianowicie niewystarczająca kontrola pozwalająca na sprzedaż ryb niewymiarowych i łagodna postawa władz francuskich przy ściganiu naruszeń.
- 18 Sprawozdania inspektorów skłoniły Komisję do wydania w dniu 6 czerwca 2000 r. uzasadnionej opinii uzupełniającej, w której stwierdziła ona niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji w dwóch wspomnianych powyżej kwestiach. Komisja wskazała, iż w tej sytuacji uznaje za „szczególnie naganne, że dokumenty publicznie dotyczące licytacji stosują oficjalnie kod »00«, co jest jawnie sprzeczne z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 2406/96 z dnia 26 listopada 1996 r. ustanawiającego wspólne normy handlowe w odniesieniu do niektórych produktów rybołówstwa” (Dz.U. L 334, str. 1 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 2, str. 331). Zwróciła też uwagę na możliwość zastosowania sankcji finansowych.
- 19 W odpowiedzi z dnia 1 sierpnia 2000 r. władze francuskie stwierdziły co do istoty, że od czasu ostatnich inspekcji w krajowym systemie kontroli rybołówstwa dokonano istotnych zmian. Przeprowadzona została reorganizacja wewnętrzna polegająca na stworzeniu komórki („cellule”), przekształconej następnie w większą jednostkę organizacyjną („mission”), odpowiedzialnej za kontrolę rybołówstwa, wzmocniono też środki kontroli, w szczególności poprzez wprowadzenie do użytku łodzi patrolowych oraz systemu pozwalającego śledzić na monitorze pozycję statków, a także wyposażenie personelu dokonującego kontroli w odpowiednie instrukcje.
- 20 Podczas inspekcji przeprowadzonej w dniach 18–28 czerwca 2001 r. w gminach Le Guilvinec, Lesconil, Saint-Guérolé i Loctudy inspektorzy Komisji stwierdzili niedostateczny charakter kontroli, obecność ryb niewymiarowych oraz ich sprzedaż z kodem „00”.

- 21 Pismem z dnia 16 października 2001 r. władze francuskie przesyłały Komisji kopię instrukcji dla regionalnych i departamentalnych dyrekcji ds. gospodarki morskiej nakazującej im doprowadzenie do zaprzestania używania kodu „00” do dnia 31 grudnia 2001 r. i wymierzania od tej pory przewidzianych przez prawo kar niestosującym się do tego podmiotom. Władze francuskie wskazały na wzrost od 1998 r. liczby postępowań w sprawie naruszeń przepisów o wymiarach minimalnych ryb i na odstrasżający charakter wymierzonych kar. Poinformowały również o przyjęciu w 2001 r. programu generalnej kontroli rybołówstwa, w którym ustanowiono zadania priorytetowe, wśród nich wdrożenie programu odnowienia populacji morszczuka oraz ścisłą kontrolę przestrzegania wymiarów minimalnych.
- 22 Komisja, uznawszy, że Republika Francuska nadal nie wykonała wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, wniosła niniejszą skargę.

Postępowanie przed Trybunałem

- 23 W odpowiedzi na pytanie Trybunału postawione w celu przygotowania rozprawy w dniu 3 marca 2004 r. Komisja poinformowała, że od czasu wniesienia niniejszej skargi jej służby przeprowadziły kolejne trzy inspekcje (w dniach 11–16 maja 2003 r. w Sète i Port-Vendres, 19–20 czerwca 2003 r. w Loctudy, Lesconil, Saint-Guérolé i Le Guilvinec, oraz 14–22 lipca 2003 r. w Port-la-Nouvelle, Sète, Grau-du-Roi, Carro, Sanary-sur-Mer i Tulonie). Zdaniem Komisji, ze sprawozdań z tych inspekcji wynika, że liczba przypadków sprzedaży ryb niewymiarowych spadła w Bretanii, ale wciąż występują problemy na wybrzeżu śródziemnomorskim dotyczące tuńczyka niebieskopłetwego. Wynika z nich również, zdaniem Komisji, że częstotliwość kontroli w czasie wyładunku jest niewielka.

- 24 Komisja wyjaśniła, że musiałyby dysponować sprawozdaniami i bilansami statystycznymi dotyczącymi poszczególnych działań z zakresu ogólnej organizacji systemu kontroli rybołówstwa, o których informował rząd francuski, aby móc ocenić ich skuteczność.
- 25 Zapytany przez Trybunał o liczbę kontroli na morzu i na lądzie przeprowadzonych przez władze francuskie w celu doprowadzenia do przestrzegania przepisów o wymiarach minimalnych ryb od dnia wniesienia niniejszej skargi, a także o liczbę stwierdzonych naruszeń i związane z nimi postępowania sądowe, rząd francuski przedstawił w dniu 30 stycznia 2004 r. nowe dane statystyczne. Wynika z nich, że liczba kontroli, stwierdzeń naruszenia prawa oraz kar spadła w roku 2003 w stosunku do roku 2002.
- 26 Rząd francuski wyjaśnił spadek liczby kontroli na morzu zaangażowaniem statków francuskich w walkę z zanieczyszczeniem spowodowanym zatonięciem tankowca *Prestige*, a spadek liczby kontroli na lądzie większą dyscypliną rybaków. Wytłumaczył też spadek liczby wymierzonych kar skutkami ustawy nr 2002-1062 z dnia 6 sierpnia 2002 r. o amnestii (*JORF* nr 185 z dnia 9 sierpnia 2002 r., str. 13647), podkreślając jednak wzrost średniej wysokości orzeczonych grzywien.

W przedmiocie zarzucanego uchybienia

Obszar geograficzny będący przedmiotem sprawy

- 27 Na wstępie należy zauważyć, że zawarte w sentencji wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji stwierdzenie, iż Republika Francuska

nie zapewniła kontroli gwarantującej przestrzeganie wspólnotowych środków technicznych ochrony zasobów połowowych ustanowionych w rozporządzeniu nr 171/83 oraz w rozporządzeniu nr 3094/86, dotyczyło wyłącznie, zgodnie z geograficznym zakresem zastosowania określonym odpowiednio w art. 1 ust. 1 każdego z tych rozporządzeń, niektórych obszarów północno-wschodniego Atlantyku.

- 28 Niniejsza skarga dotyczy zatem jedynie tych obszarów, co na rozprawie w dniu 3 marca 2004 r. podniósł rząd francuski i potwierdziła Komisja.

Data odniesienia

- 29 Komisja wystosowała do Republiki Francuskiej pierwszą uzasadnioną opinię w dniu 14 kwietnia 1996 r., a następnie uzasadnioną opinię uzupełniającą w dniu 6 czerwca 2000 r.

- 30 Stąd datą odniesienia dla oceny uchybienia jest termin wyznaczony w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r., czyli dwa miesiące od jej doręczenia (wyroki z dnia 13 czerwca 2002 r.: w sprawie C-474/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-5293, pkt 27 i w sprawie C-33/01 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5447, pkt 13).

- 31 Ponieważ Komisja wnosi o nałożenie na Republikę Francuską okresowej kary pieniężnej, należy również ustalić, czy zarzucane uchybienie trwało do dnia, kiedy Trybunał badał okoliczności faktyczne sprawy.

Zakres zobowiązań państw członkowskich w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa

- 32 Artykuł 1 rozporządzenia nr 2847/93, stanowiący szczególne ujęcie w dziedzinie rybołówstwa zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie w art. 10 WE, przewiduje, że przyjmą one właściwe środki w celu zapewnienia skuteczności wspólnotowego systemu ochrony i gospodarowania zasobami połowowymi.
- 33 Rozporządzenie nr 2847/93 ustanawia w tym zakresie odpowiedzialność wspólną państw członkowskich (zob., w odniesieniu do rozporządzenia nr 2241/87, wyrok z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-9/89 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-1383, pkt 10). Odpowiedzialność wspólna oznacza, że państwo członkowskie, które nie wykonuje swoich zobowiązań, narusza interesy pozostałych państw członkowskich i ich przedsiębiorstw.
- 34 Przestrzeganie zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie na mocy przepisów wspólnotowych jest niezbędne dla ochrony zasobów rybnych, zachowania bogactwa biologicznego mórz i jego eksploatacji na długotrwałych podstawach i we właściwych warunkach gospodarczo-społecznych (zob., w odniesieniu do naruszeń reżimu kwot w sezonach połowowych 1991–1996, wyrok z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawach połączonych C-418/00 i C-419/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3969, pkt 57).
- 35 W tym celu art. 2 rozporządzenia nr 2847/93, gdzie powtarza się zobowiązania zawarte w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2241/87, nakazuje państwom członkowskim prowadzić nadzór połowów i wszelkiej związanej z nimi działalności. Wymaga on od państw członkowskich dokonywania inspekcji statków rybackich i badania wszelkiego rodzaju działalności, szczególnie zaś wyladunku, sprzedaży, przewozu i przechowywania ryb oraz ewidencji wyladunków i sprzedaży.

- 36 Artykuł 31 rozporządzenia nr 2847/93, gdzie powtarza się zobowiązania ustanowione odpowiednio w art. 1 ust. 2 rozporządzeń nr 2057/82 oraz nr 2241/87, nakazuje państwom członkowskim ściganie stwierdzonych naruszeń. Wskazuje się w nim, że podejmowane postępowania mają skutkować rzeczywistym pozbawieniem osób odpowiedzialnych za naruszenia wynikających z nich korzyści finansowych bądź innymi skutkami współmiernymi do wagi takich naruszeń, skutecznie zniechęcającymi do popełniania podobnych wykroczeń.
- 37 Rozporządzenie nr 2847/93 wskazuje również w sposób precyzyjny zakres działań, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w celu zapewnienia prawidłowości prowadzenia działalności połowowej, mając na uwadze zarówno zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom, jak i ich ściganie. Cel ten wymaga, by podjęte działania były skuteczne, proporcjonalne do celu i miały charakter odstrasżający. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 39 opinii z dnia 29 kwietnia 2004 r., należy doprowadzić do sytuacji, w której osoby trudniące się rybołówstwem lub inną związaną z nim działalnością będą musiały liczyć się z poważnym prawdopodobieństwem wykrycia i odpowiedniego ukarania wszelkich naruszeń zasad wspólnej polityki rybołówstwa.
- 38 To w świetle powyższych rozważań należy zbadać, czy Republika Francuska podjęła wszelkie kroki niezbędne do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji.

W przedmiocie pierwszego zarzutu: niewystarczającej kontroli

Argumentacja stron

- 39 Komisja utrzymuje, że, jak wynika z ustaleń dokonanych przez jej inspektorów, prowadzona przez władze francuskie kontrola przestrzegania wspólnotowych przepisów w dziedzinie minimalnych wymiarów ryb jest nadal nieskuteczna.

- 40 Ustaleń tych nie zmienia argument oparty na zwiększeniu liczby inspekcji, o jakim informuje rząd francuski, ponieważ dotyczy to wyłącznie inspekcji na morzu. Programy kontroli przyjęte przez rząd francuski w latach 2001 i 2002 nie prowadzą same w sobie do usunięcia zarzucanego uchybienia. Wdrożenie tych programów wymagałoby bowiem uprzedniego określenia celów, co pozwoliłoby dopiero na ocenę stopnia gotowości i skuteczności tych programów. Programy te musiałyby ponadto być rzeczywiście wdrażane, czego inspekcje przeprowadzone w portach francuskich po ich przyjęciu nie potwierdzają.
- 41 Rząd francuski zwraca, po pierwsze, uwagę, że sprawozdania z inspekcji, na których Komisja opiera swoje zarzuty, nie zostały nigdy podane do wiadomości władz francuskich i że nie dano im możliwości odniesienia się do zawartych w nich twierdzeń. Sprawozdania te oparte są ponadto, zdaniem rządu francuskiego, na zwykłych przypuszczeniach.
- 42 Następnie rząd francuski podnosi argument, że od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji nieustannie wzmacnia on swój system kontroli. Wzmocnienie to wyraża się we wzroście liczby inspekcji na morzu oraz w przyjęciu w 2001 r. generalnego programu kontroli, uzupełnionego w 2002 r. programem kontroli „minimalnych wymiarów połowów”. Jeśli chodzi o skuteczność tych działań, rząd ten podkreśla, że podczas licznych inspekcji przeprowadzonych przez inspektorów Komisji nie stwierdzono przypadków sprzedaży ryb niewymiarowych.
- 43 Na koniec, Komisja ogranicza się, zdaniem rządu francuskiego, do stwierdzenia nieskuteczności podejmowanych przezeń działań, nie wskazując, jakie działania pozwoliłyby usunąć zarzucane uchybienie.

Ocena Trybunału

- 44 Podobnie jak procedura ustanowiona w art. 226 WE (zob., w odniesieniu do naruszeń reżimu kwot w sezonach połowowych 1988 i 1990, wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-333/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-1025, pkt 33) procedura ustanowiona w art. 228 WE opiera się na stwierdzeniu w sposób obiektywny niewykonania przez państwo członkowskie ciężących na nim zobowiązań.
- 45 W niniejszej sprawie Komisja przedstawiła na poparcie swojego zarzutu sprawozdania z inspekcji opracowane przez jej inspektorów.
- 46 Argument rządu francuskiego podniesiony w duplice, zgodnie z którym sprawozdań, na które Komisja powołała się w skardze, nie można przyjąć na dowód dalszego trwania uchybienia z tego powodu, że nie zostały one podane do wiadomości władz francuskich, nie zasługuje na uwzględnienie.
- 47 Jak wynika z lektury sprawozdań przedstawionych przez Komisję, wszystkie sprawozdania opracowane po 1998 r., dołączone do akt sprawy w całości lub w obszernych fragmentach, odwołują się do notatek ze spotkań, podczas których właściwe organa krajowe zostały poinformowane o wynikach inspekcji i miały w związku z tym możliwość przedstawienia uwag na temat ustaleń inspektorów Komisji. Jakkolwiek odwołania takiego nie ma w sprawozdaniach wcześniejszych, dołączonych do akt we fragmentach ograniczonych do ustaleń faktycznych dokonanych przez inspektorów, wystarczy jednak przypomnieć, że w piśmie z dnia 1 sierpnia 2000 r. wystosowanym do Komisji w odpowiedzi na uzasadnioną opinię uzupełniającą z dnia 6 czerwca 2000 r. rząd francuski przedstawił uwagi na temat zawartości tych sprawozdań, nie kwestionując przy tym sposobu, w jaki sprawozdania te zostały podane do jego wiadomości.

48 W związku z powyższym należy zbadać, czy informacje zawarte w sprawozdaniach z inspekcji przedstawionych przez Komisję pozwalają na stwierdzenie w sposób obiektywny uchybienia Republiki Francuskiej w wykonywaniu jej zobowiązań do kontroli.

49 Jeśli chodzi o sytuację na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r., ze sprawozdań, na które Komisja powołała się w tej opinii (zob. pkt 17 niniejszego wyroku) wynika, że podczas każdej z sześciu inspekcji, jakie przeprowadzili, inspektorzy stwierdzili obecność ryb niewymiarowych. Ustalili oni w szczególności, że istnieje rynek niewymiarowych morszcuków, sprzedawanych pod nazwą „małych morszcuków” („merluchons”) lub „smażonych małych morszcuków” („friture de merluchons”) i z kodem „00”, niezgodnie z normami handlowymi określonymi w rozporządzeniu nr 2406/96.

50 Podczas pięciu z sześciu przeprowadzonych inspekcji wyładunek i sprzedaż ryb niewymiarowych odbywały się przy braku kontroli ze strony właściwych władz krajowych. Jak przyznał rząd francuski w odpowiedzi z dnia 1 sierpnia 2000 r. na uzasadnioną opinię uzupełniającą z dnia 6 czerwca 2000 r., osoby napotkane przez inspektorów „nie należały do kategorii funkcjonariuszy upoważnionych do stwierdzania naruszeń przepisów w dziedzinie rybołówstwa ani do administracji morskiej”. Podczas szóstej inspekcji inspektorzy stwierdzili, że ryby niewymiarowe były wyładowywane i sprzedawane w obecności władz krajowych upoważnionych do stwierdzania naruszeń przepisów w dziedzinie rybołówstwa. Władze te zaniechały jednak ścigania winnych tych naruszeń.

51 Pozwala to na stwierdzenie dalszego prowadzenia sprzedaży ryb niewymiarowych przy braku skutecznych działań właściwych władz krajowych. Są to praktyki na tyle

stałe i powszechne, że ich globalne skutki mogą poważnie zagrozić realizacji celów, jakim służyć ma wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami połowowymi.

- 52 Co więcej, podobieństwo i powtarzalność sytuacji stwierdzonych we wszystkich sprawozdaniach pozwala uznać, że musi to być wynikiem strukturalnej nieskuteczności działań podejmowanych przez władze francuskie, a więc uchybienia przez te władze zobowiązaniu do prowadzenia skutecznej i proporcjonalnej do celu kontroli mającej charakter odstrasżający, nałożonemu na nie na mocy przepisów wspólnotowych (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 35).
- 53 Należy zatem stwierdzić, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r. Republika Francuska, nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej, nie podjęła wszelkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji i uchybiła tym samym zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 228 WE.
- 54 Jeśli chodzi o sytuację na dzień, kiedy Trybunał badał okoliczności faktyczne, dostępne informacje wskazują na dalsze występowanie istotnych niedociągnięć.
- 55 Podczas inspekcji przeprowadzonej w Bretanii w czerwcu 2001 r. (zob. pkt 20 niniejszego wyroku) inspektorzy Komisji ponownie stwierdzili obecność ryb

niewymiarowych. Spadek liczby przypadków sprzedaży ryb niewymiarowych stwierdzony został podczas kolejnej inspekcji w tym regionie w czerwcu 2003 r. (zob. pkt 23 niniejszego wyroku). Jednakże okoliczność ta nie jest rozstrzygająca, wzięwszy pod uwagę podobieństwo ustaleń dotyczących nieskuteczności kontroli na lądzie zawartych w sprawozdaniach z obu inspekcji.

56 W sytuacji, gdy Komisja dostarczyła wystarczającej liczby informacji wskazujących na dalsze trwanie uchybienia, państwo członkowskie musiałyby podważyć w sposób zasadniczy i szczegółowy przedstawione dane i wypływające z nich wnioski (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 września 1988 r. w sprawie 272/86 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 4875, pkt 21 i z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 84–87).

57 W tej kwestii należy zauważyć, że podana przez rząd francuski w odpowiedzi na skargę informacja o zwiększeniu liczby kontroli w wyniku programów przyjętych w latach 2001 i 2002 jest sprzeczna z informacjami dostarczonymi przez ten rząd w odpowiedzi na pytanie Trybunału (zob. pkt 26 niniejszego wyroku), z których wynika, że liczba kontroli na morzu i na lądzie spadła w 2003 r. w stosunku do roku 2002.

58 Nawet jeśli założyć, że tego typu rozbieżne informacje wskazywać mogą, jak utrzymuje rząd francuski, na poprawę sytuacji, to jednak podjęte wysiłki nie mogą usprawiedliwiać stwierdzonego uchybienia (ww. wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 36).

59 W tych okolicznościach argument rządu francuskiego, zgodnie z którym spadek liczby kontroli uzasadniony jest większą dyscypliną rybaków, również nie zasługuje na uwzględnienie.

- 60 Jak stwierdził bowiem sam rząd francuski w odpowiedzi na skargę, działania mające na celu zmianę zachowań i mentalności są procesem długotrwałym. Można zatem uznać, że występująca przez ponad dziesięć lat strukturalna słabość kontroli mających na celu doprowadzenie do przestrzegania przepisów dotyczących minimalnych wymiarów ryb doprowadziła do tego rodzaju zachowań zainteresowanych podmiotów, których zmiana wymagać będzie działań długofalowych.
- 61 W związku z powyższym i w świetle szczegółowych danych przedstawionych przez Komisję informacje, jakich dostarczył rząd francuski, nie są dość istotne, by wykazać, iż działania, które podjął w zakresie kontroli działalności połowowej, są na tyle skuteczne, że pozwalają mu wywiązać się z obowiązku zapewnienia skuteczności wspólnotowego systemu ochrony i gospodarowania zasobami połowowymi (zob. pkt 37 i 38 niniejszego wyroku).
- 62 Należy zatem stwierdzić, że w dniu, w którym Trybunał badał przedstawione mu okoliczności faktyczne, Republika Francuska, nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej, nie podjęła wszelkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji i uchybiła tym samym zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 228 WE.

W przedmiocie drugiego zarzutu: niewykonania zobowiązania do ścigania naruszeń

Argumentacja stron

- 63 Komisja utrzymuje, że władze francuskie w niewystarczającym stopniu ścigają naruszenia przepisów wspólnotowych w zakresie minimalnych wymiarów ryb.

Generalnie, niewystarczająca kontrola odbija się na liczbie wszczętych postępowań. Ponadto z informacji dostarczonych przez rząd francuski wynika, zdaniem Komisji, że nawet w przypadku stwierdzenia naruszeń nie są one systematycznie ścigane.

- 64 W odniesieniu do statystyk przedstawionych przez rząd francuski przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r. Komisja stwierdza, że są one zbyt ogólne, gdyż obejmują całość terytorium Francji i nie określają rodzaju ściganych naruszeń.
- 65 Jeśli chodzi o informacje dostarczone w późniejszym okresie, zdaniem Komisji, nie wynika z nich, by władze francuskie prowadziły politykę karną o charakterze odstraszającym w zakresie naruszeń przepisów o wymiarach minimalnych ryb. Komisja zwraca uwagę, że w roku 2001 rząd francuski poinformował, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1447/1999 z dnia 24 czerwca 1999 r. ustanawiającym wykaz rodzajów zachowań, które poważnie naruszają zasady wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 167, str. 5 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 4, str. 134) oraz rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2740/1999 z dnia 21 grudnia 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1447/1999 (Dz.U. L 328, str. 62 — wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 4, t. 4, str. 164), o 73 przypadkach naruszeń przepisów dotyczących minimalnych wymiarów ryb. Tymczasem jedynie w 8 przypadkach, co stanowi 11 % stwierdzonych naruszeń, orzeczono grzywny.
- 66 Komisja przyznaje wprawdzie, że okólnik ministra sprawiedliwości z dnia 16 października 2002 r., na który powołuje się rząd francuski, stanowi środek właściwy, uznaje jednak, że należy zbadać sposób, w jaki będzie on stosowany. Zwraca przy tym uwagę, że najnowsze dane liczbowe przekazane przez rząd francuski wskazują na spadek liczby nałożonych kar.

- 67 Rząd francuski wskazuje na stały wzrost, począwszy od roku 1991, liczby ściganych naruszeń i wysokości nałożonych kar. Podkreśla jednakże, że sama statystyczna ocena liczby ściganych naruszeń nie daje obrazu skuteczności systemu kontroli, gdyż opiera się na niezweryfikowanym założeniu stałej liczby popełnianych naruszeń.
- 68 Rząd francuski informuje również o okólniku, jaki minister sprawiedliwości wystosował w dniu 16 października 2002 r. do prokuratorów przy sądach apelacyjnych w Rennes, Poitiers, Bordeaux i Pau, w którym zaleca systematyczne ściganie naruszeń oraz żądanie grzywnien o charakterze odstrasżającym. Przyznaje jednak, że okólnik ten nie wywołał w pełnym zakresie zamierzonych skutków w latach 2002 i 2003, ponieważ ustawa nr 2002-1062 wprowadziła amnestię dla sprawców naruszeń popełnionych przed dniem 17 maja 2002 r., ukaranych grzywnami do 750 euro.

Ocena Trybunału

- 69 Ciężące na państwach członkowskich zobowiązanie do zapewnienia, by naruszenia prawa wspólnotowego karane były w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstrasżający, ma szczególne znaczenie w dziedzinie rybołówstwa. Systematyczne zaniechania właściwych władz jednego z państw członkowskich w ściganiu osób popełniających tego rodzaju naruszenia stanowią bowiem zagrożenie zarówno dla ochrony i gospodarowania zasobami połowowymi, jak i dla jednolitego wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa (zob., w odniesieniu do naruszeń reżimu kwot w sezonach połowowych 1991 i 1992, wyrok z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-52/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-4443, pkt 35).
- 70 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do sytuacji na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r.

wystarczy przypomnieć ustalenia poczynione w pkt 49–52 niniejszego wyroku. Ustalenie, że możliwe do wykrycia przez władze krajowe naruszenia nie zostały stwierdzone i że osobom winnym tych naruszeń nie postawiono zarzutów, prowadzi siłą rzeczy do stwierdzenia, że wspomniane władze krajowe uchybiły nałożonemu na nie w przepisach wspólnotowych zobowiązaniu do ścigania takich naruszeń (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 24).

71 W odniesieniu do sytuacji na dzień, w którym Trybunał badał okoliczności faktyczne sprawy, należy odwołać się do ustaleń poczynionych w pkt 54–61 niniejszego wyroku, gdzie stwierdza się dalsze występowanie istotnych braków w systemie kontroli. W świetle tych ustaleń wzrostu liczby ściganych naruszeń, na który powołał się rząd francuski, nie można uznać za wystarczający. Jak wskazał bowiem ten rząd, sama statystyczna ocena liczby ściganych naruszeń nie daje obrazu skuteczności systemu kontroli.

72 Co więcej, jak wskazała Komisja, z informacji dostarczonych przez rząd francuski wynika, że nie wszystkie stwierdzone naruszenia są ścigane. Okazuje się również, że nie za wszystkie ścigane naruszenia orzekana jest kara o charakterze odstraszającym. Okoliczność, że sprawcy licznych naruszeń w dziedzinie rybołówstwa skorzystali z przepisów ustawy nr 2002-1062 o amnestii, dowodzi, że we wszystkich tych przypadkach orzeczono grzywny niższe niż 750 euro.

73 W związku z powyższym i w świetle szczegółowych danych przedstawionych przez Komisję informacje, jakich dostarczył rząd francuski, nie są dość istotne, by wykazać, iż działania, które podjął w zakresie ścigania naruszeń prawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa, są na tyle skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, że pozwalają mu wywiązać się z obowiązku zapewnienia skuteczności wspólnotowego systemu ochrony i gospodarowania zasobami połowowymi (zob. pkt 37 i 38 niniejszego wyroku).

- 74 Należy zatem stwierdzić, że zarówno na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r., jak i na dzień, w którym Trybunał badał przedstawione mu okoliczności faktyczne, Republika Francuska, nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa, nie podjęła wszelkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 228 WE.

W przedmiocie sankcji finansowych za uchybienie

- 75 Komisja proponuje, by Trybunał nałożył na Republikę Francuską za niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji okresową karę pieniężną za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia usunięcia uchybienia. Biorąc pod uwagę szczególne cechy stwierdzonego uchybienia, Trybunał uznaje za zasadne rozważyć również, czy nałożenie ryczałtu nie stanowiłoby odpowiedniej sankcji.

W przedmiocie możliwości nałożenia łącznie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu

Argumentacja stron i uwagi przedstawione Trybunałowi

- 76 Komisja, rząd duński, niderlandzki, fiński i Zjednoczonego Królestwa, wezwane do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w ramach procedury wszczętej na podstawie art. 228 ust. 2 WE Trybunał, po stwierdzeniu, że państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może nałożyć na to państwo jednocześnie okresową karę pieniężną i ryczałt, odpowiedziały twierdząco.

- 77 Ich argumentacja opiera się na wzajemnie uzupełniającym charakterze tych dwóch rodzajów sankcji, polegającym na tym, że każda z nich ma wywierać skutek odstraszający. Połączenie ich należałoby uznać za jedną i tę samą metodę osiągnięcia celu art. 228 WE, jakim jest nie tylko skłonienie zainteresowanego państwa członkowskiego, by zastosowało się do pierwotnego wyroku, ale także, bardziej ogólnie, ograniczenie prawdopodobieństwa ponownego popełnienia tego rodzaju naruszenia.
- 78 Rządy francuski, belgijski, czeski, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, cypryjski, węgierski, austriacki, polski i portugalski stoją na odmiennym stanowisku.
- 79 Opierają się one na brzmieniu art. 228 ust. 2 WE i użyciu słowa „lub”, któremu przypisują znaczenie alternatywy rozłącznej, a także na celu, jakiemu ma służyć to postanowienie. Nie ma ono, ich zdaniem, charakteru represyjnego, gdyż zadaniem art. 228 ust. 2 WE nie jest karanie państw członkowskich winnych uchybienia, lecz skłonienie ich do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie. Niemożliwe jest rozróżnienie poszczególnych okresów, w których miało miejsce uchybienie, wziąć pod uwagę można tylko całkowity czas jego trwania. Połączenie sankcji finansowych byłoby więc sprzeczne z zasadą niekarania dwukrotnie za ten sam czyn. Ponadto w braku wytycznych Komisji określających kryteria obliczania kwoty ryczałtu nałożenie go przez Trybunał naruszałoby zasadę bezpieczeństwa prawnego i przejrzystości. Stanowiłoby również naruszenie zasady równego traktowania państw członkowskich, gdyż kara taka nie była rozważana w wyrokach z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-5047 i z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-14141.

Ocena Trybunału

- 80 Procedura ustanowiona w art. 228 ust. 2 WE ma za zadanie skłonienie państwa członkowskiego winnego uchybienia do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie i co za tym idzie zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego. Obie sankcje przewidziane w tym postanowieniu, to jest ryczałt i okresowa kara pieniężna, mają ten sam cel.
- 81 Zastosowanie jednej lub drugiej sankcji uzależnione jest od tego, czy w szczególnych okolicznościach konkretnej sprawy sankcja ta spełni swoje zadanie. O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałyby tendencję do utrwalania się, o tyle nałożenie ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas od chwili wydania stwierdzającego je wyroku.
- 82 W związku z tym zastosowanie łącznie obu rodzajów sankcji ustanowionych w art. 228 ust. 2 WE nie jest wykluczone, szczególnie w sytuacji, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się.
- 83 Wykładni takiej nie można przeciwstawiać faktu użycia w art. 228 ust. 2 WE słowa „lub” dla połączenia możliwych do zastosowania sankcji finansowych. Jak stwierdziła Komisja oraz rządy duński, niderlandzki, fiński i Zjednoczonego Królestwa, słowo to może być z językowego punktu widzenia rozumiane jako alternatywa rozłączna lub łączna, należy zatem interpretować je z uwzględnieniem kontekstu, w jakim zostało użyte. W świetle celu art. 228 WE użycie słowa „lub” w ust. 2 tego artykułu należy rozumieć jako alternatywę łączną.

- 84 Zastrzeżenie podniesione w szczególności przez rządy niemiecki, grecki, węgierski, austriacki i polski, zgodnie z którym nałożenie łącznie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu przy uwzględnieniu tego samego okresu trwania uchybienia naruszałoby zasadę non bis in idem również należy odrzucić. Ponieważ każda z sankcji ma swój własny cel, jej wysokość należy określić w sposób pozwalający na jego osiągnięcie. W związku z tym w przypadku zastosowania łącznie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu okres trwania uchybienia bierze się pod uwagę jako jedno z kryteriów w celu właściwego wyważenia charakteru przymuszającego i odstrasżającego sankcji.
- 85 Argument poniesiony w szczególności przez rząd belgijski, zgodnie z którym w braku wytycznych Komisji dla obliczania kwoty ryczałtu nałożenie go naruszałoby zasadę bezpieczeństwa prawnego i przejrzystości, również nie zasługuje na uwzględnienie. O ile bowiem tego rodzaju wytyczne przyczyniłyby się do zapewnienia przejrzystości, przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego w działaniach Komisji (zob., w odniesieniu do wytycznych dla obliczania okresowej kary pieniężnej, ww. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 87), o tyle wykonywanie uprawnień powierzonych Trybunałowi w art. 228 ust. 2 WE nie jest uzależnione od wydania przez Komisję takich zasad, które w każdym razie nie mogłyby wiązać Trybunału (ww. wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 89 i z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 41).
- 86 W odniesieniu do podniesionego przez rząd francuski zastrzeżenia, zgodnie z którym łączne nałożenie w niniejszej sprawie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu stanowiłoby naruszenie zasady równego traktowania, ponieważ nie było to rozważane w ww. wyrokach z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji i z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, należy stwierdzić, że rolą Trybunału jest dokonać w każdej sprawie, zależnie od jej szczególnych okoliczności, oceny rodzaju sankcji finansowych, jakie należy orzec. W związku z tym okoliczność, że w sprawach rozstrzygniętych wcześniej nie orzeczono sankcji łącznej, nie może sama z siebie stanowić przeszkody w nałożeniu takiej sankcji w sprawie późniejszej, jeżeli okaże się to właściwe ze względu na charakter, wagę i czas trwania stwierdzonego uchybienia.

W przedmiocie zakresu swobodnej oceny Trybunału co do możliwych do nałożenia sankcji finansowych

Argumentacja stron i uwagi przedstawione Trybunałowi

- 87 Na pytanie, czy w razie potrzeby Trybunał może odstąpić od propozycji Komisji i nałożyć na państwo członkowskie ryczałt, podczas gdy Komisja tego nie proponowała, Komisja oraz rządy czeski, węgierski i fiński odpowiedziały twierdząco. Ich zdaniem, Trybunał dysponuje w tej kwestii uprawnieniem dyskrecjonalnym obejmującym określenie rodzaju sankcji finansowej, jaką uzna za najbardziej odpowiednią, niezależnie od propozycji Komisji w tym względzie.
- 88 Rządy francuski, belgijski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, niderlandzki, austriacki, polski i portugalski są odmiennego zdania. Podnoszą one w tym względzie argumenty materialne i proceduralne. Argumenty materialne opierają się na tym, że wykonywanie przez Trybunał tego rodzaju uprawnień dyskrecjonalnych naruszałoby zasadę bezpieczeństwa prawnego, przewidywalności, przejrzystości i równego traktowania. Rząd niemiecki dodaje, że Trybunał nie ma w każdym razie legitymacji politycznej niezbędnej do wykonywania tego rodzaju uprawnień w dziedzinie, gdzie znaczną rolę odgrywa ocena stosowności podejmowanych działań z politycznego punktu widzenia. W kwestiach proceduralnych wspomniane rządy podkreślają, po pierwsze, że tak szerokie uprawnienie jest sprzeczne z ogólną zasadą postępowania cywilnego wspólną wszystkim państwom członkowskim, zgodnie z którą sąd nie może wykraczać poza zakres żądań stron, a po drugie, kładą nacisk na konieczność zapewnienia kontrykcyjności postępowania pozwalającej zainteresowanemu państwu członkowskiemu na skorzystanie z przysługującego mu prawa do obrony.

Ocena Trybunału

89 W odniesieniu do argumentów opartych na zasadzie bezpieczeństwa prawnego, przewidywalności, przejrzystości i równego traktowania należy odesłać do analizy dokonanej w pkt 85 i 86 niniejszego wyroku.

90 Jeśli chodzi o argument rządu niemieckiego oparty na braku politycznej legitymacji Trybunału do orzekania sankcji finansowych, których nie zaproponowała Komisja, rozróżnić trzeba poszczególne etapy procedury ustanowionej w art. 228 ust. 2 WE. Po wykonaniu przez Komisję przysługującego jej uprawnienia dyskrecjonalnego do wszczęcia postępowania zmierzającego do stwierdzenia uchybienia (zob. w szczególności, w odniesieniu do art. 226 WE, wyroki: z dnia 25 września 2003 r. w sprawie C-74/02 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-9877, pkt 17 i z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-477/03, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 11) kwestia, czy państwo członkowskie wykonało wcześniejszy wyrok Trybunału podlega rozpatrzeniu w postępowaniu sądowym, gdzie względy polityczne są bez znaczenia. Trybunał, badając, czy aktualna sytuacja w tym państwie członkowskim jest zgodna z pierwotnym wyrokiem, oraz dokonując ewentualnie oceny wagi trwającego uchybienia, wykonuje swoją funkcję sądowniczą. Stąd, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 24 opinii z dnia 18 listopada 2004 r., oceny stosowności sankcji finansowej i wyboru sankcji najbardziej właściwej w okolicznościach konkretnej sprawy dokonać można wyłącznie w świetle ustaleń Trybunału zawartych w wyroku, jaki wydaje on na podstawie art. 228 ust. 2 WE. Kwestie te nie należą zatem do domeny politycznej.

91 Argument, zgodnie z którym odstępując lub wykraczając poza propozycje Komisji Trybunał naruszyłby ogólną zasadę postępowania cywilnego zabraniającą sądowi wykraczać poza żądania stron jest również bezzasadny. Procedura ustanowiona w art. 228 ust. 2 WE jest bowiem szczególną procedurą sądową, której nie można przyrównywać do procedury cywilnej. Nałożenie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu nie ma na celu wyrównania jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez

zainteresowane państwo członkowskie, lecz wywarcie na to państwo nacisku ekonomicznego, który skłoni je do usunięcia stwierdzonego uchybienia. Nałożone sankcje finansowe należy określić w zależności od stopnia nacisku niezbędnego, by zainteresowane państwo członkowskie zmieniło swój sposób postępowania.

- 92 W odniesieniu do prawa do obrony, z jakiego zainteresowane państwo członkowskie powinno mieć możliwość skorzystać, na co kładły nacisk rządy francuski, belgijski, niderlandzki, austriacki i fiński, należy zauważyć, podobnie jak rzecznik generalny w pkt 11 opinii z dnia 18 listopada 2004 r., że procedurę ustanowioną w art. 228 ust. 2 WE uznać trzeba za szczególną procedurę sądową mającą na celu doprowadzenie do wykonania wyroku, czyli innymi słowy postępowanie egzekucyjne. Oceny gwarancji proceduralnych, z jakich korzystać powinno zainteresowane państwo członkowskie, dokonywać należy zatem w tym kontekście.
- 93 W związku z tym, po stwierdzeniu w postępowaniu kontradiktoryjnym dalszego trwania uchybienia prawu wspólnotowemu, prawo do obrony, jakie należy przyznać państwu członkowskiemu winnemu uchybienia w odniesieniu do rozpatrywanych sankcji finansowych, uzależnione być musi od zamierzonego celu, jakim jest pewność i gwarancja przywrócenia poszanowania prawa.
- 94 W niniejszej sprawie, w kwestii oceny, czy zachowanie mogące prowadzić do nałożenia sankcji finansowej rzeczywiście miało miejsce, Republika Francuska miała możliwość obrony przez cały okres prowadzenia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, które trwało niemal dziewięć lat i w którym wydano dwie uzasadnione opinie, a także w niniejszym postępowaniu w ramach procedury pisemnej i podczas rozprawy w dniu 3 marca 2004 r. Przeprowadzone badanie okoliczności faktycznych doprowadziło Trybunał do stwierdzenia dalszego trwania uchybienia Republiki Francuskiej ciężącym na niej zobowiązaniom (zob. pkt 74 niniejszego wyroku).

95 Komisja, która w dwóch uzasadnionych opiniach zwracała uwagę Republiki Francuskiej na niebezpieczeństwo nałożenia na nią sankcji finansowych (zob. pkt 15 i 18 niniejszego wyroku), wskazała Trybunałowi kryteria (zob. pkt 98 niniejszego wyroku), jakie można wziąć pod uwagę w celu określenia sankcji finansowych mających na celu wywarcie na Republikę Francuską nacisku ekonomicznego wystarczającego, by skłonić ją do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, a także sposób wyważenia tych kryteriów. Republika Francuska wyraziła swoje zdanie odnośnie do tych kryteriów w ramach procedury pisemnej i podczas rozprawy w dniu 3 marca 2004 r.

96 Postanowieniem z dnia 16 czerwca 2004 r. Trybunał wezwał strony do zajęcia stanowiska w kwestii, czy, w sytuacji gdy Trybunał stwierdzi, że państwo członkowskie nie podjęło kroków niezbędnych do wykonania wcześniejszego wyroku, a Komisja wniosła do Trybunału o nałożenie na to państwo okresowej kary pieniężnej, Trybunał może nałożyć na zainteresowane państwo członkowskie ryczałt, a nawet ewentualnie ryczałt i okresową karę pieniężną łącznie. Strony przedstawiły swoje stanowiska podczas rozprawy w dniu 5 października 2004 r.

97 Jak z tego wynika, Republika Francuska miała możliwość przedstawić uwagi odnośnie do wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych niezbędnych do stwierdzenia dalszego trwania i określenia wagi zarzucanego jej uchybienia oraz środków, jakie mogą zostać przyjęte w celu doprowadzenia do usunięcia tego uchybienia. Na podstawie tych okoliczności, które były przedmiotem kontradictoryjnej dyskusji, Trybunał ma za zadanie określić, w zależności od stopnia nacisku i odstraszenia, jaki uzna za konieczny, sankcje finansowe właściwe, by zapewnić możliwie jak najszybsze wykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji oraz zapobiec podobnym naruszeniom prawa wspólnotowego w przyszłości.

W przedmiocie odpowiednich w niniejszej sprawie sankcji finansowych

W przedmiocie okresowej kary pieniężnej

- 98 Opierając się na zasadach, które określiła w komunikacie 97/C 63/02 z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie metody obliczania okresowej kary pieniężnej, o której mowa w art. [228] traktatu WE (Dz.U. C 63, str. 2), Komisja zaproponowała Trybunałowi nałożenie na Republikę Francuską, tytułem sankcji za niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, okresowej kary pieniężnej w wysokości 316 500 euro za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji.
- 99 Zdaniem Komisji, nałożenie okresowej kary pieniężnej jest środkiem najbardziej odpowiednim, by doprowadzić do usunięcia w jak najkrótszym czasie stwierdzonego naruszenia i że w niniejszej sprawie kara w wysokości 316 500 euro za każdy dzień opóźnienia jest stosowna do wagi i okresu trwania naruszenia, z uwzględnieniem także konieczności zapewnienia skuteczności sankcji. Kwota ta została wyliczona poprzez pomnożenie kwoty bazowej 500 euro przez mnożnik 10 (w skali od 1 do 20) w odniesieniu do wagi naruszenia, przez mnożnik 3 (w skali od 1 do 3) w odniesieniu do czasu trwania naruszenia oraz przez mnożnik 21,1 (oparty na produkcie krajowym brutto zainteresowanego państwa członkowskiego i wadze jego głosów w Radzie Unii Europejskiej), który ma odzwierciedlać możliwości płatnicze zainteresowanego państwa członkowskiego.
- 100 Rząd francuski utrzymuje przede wszystkim, że nie ma powodu orzekać okresowej kary pieniężnej, gdyż usunął on uchybienie, ewentualnie zaś, że żądana wysokość tej kary jest nieproporcjonalna do uchybienia.

101 Rząd ten wskazuje, w odniesieniu do wagi naruszenia, że w ww. wyroku z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji Komisja zaproponowała mnożnik 6, podczas gdy stwierdzone tam uchybienie narażało na niebezpieczeństwo zdrowie publiczne, a nie podjęto żadnych kroków w celu wykonania wcześniejszego wyroku. Te dwie okoliczności zaś nie mają miejsca w niniejszej sprawie. Stąd zaproponowany przez Komisję mnożnik 10 jest nie do przyjęcia.

102 Rząd francuski podnosi również argument, że działania niezbędne do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji nie mogły wywołać skutków natychmiastowych. Biorąc pod uwagę nieuniknioną zwłokę między chwilą podjęcia działań a chwilą, gdy ich skutki staną się dostrzegalne, Trybunał nie może uwzględnić całego okresu, jaki upłynie między ogłoszeniem pierwszego wyroku a ogłoszeniem wyroku w niniejszej sprawie.

103 W tej kwestii należy stwierdzić, że o ile okresowa kara pieniężna w sposób oczywisty może skłonić państwo członkowskie winne stwierdzonego uchybienia do jego usunięcia w jak najkrótszym czasie (ww. wyrok z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 42), o tyle należy przypomnieć, że propozycje Komisji stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia, nie mogą jednak wiązać Trybunału (ww. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 89). Zadaniem Trybunału jest określić, w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny, wysokość okresowej kary pieniężnej w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych zainteresowanego państwa członkowskiego (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 90 oraz z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 41).

104 W związku z powyższym i jak sugeruje Komisja w komunikacie z dnia 28 lutego 1997 r., za podstawowe kryteria zapewniające, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, należy przyjąć co do zasady czas trwania naruszenia, wagę tego naruszenia oraz możliwości płatnicze zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla

interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez państwo członkowskie do jego zobowiązań (ww. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 92).

- 105 W odniesieniu do wagi naruszenia, a w szczególności do skutków niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu ogólnego należy przypomnieć, że kluczowym elementem wspólnej polityki rybołówstwa jest racjonalna i odpowiedzialna eksploatacja zasobów morskich oparta na trwałych podstawach i prowadzona w odpowiednich warunkach gospodarczo-społecznych. W związku z tym ochrona niedojrzałych organizmów staje się decydująca dla procesu odnawiania zasobów. Niestosowanie technicznych środków ochrony przewidzianych we wspólnej polityce, w szczególności w zakresie minimalnych wymiarów ryb, stanowi zatem poważne zagrożenie dla zachowania niektórych gatunków oraz akwenów połowowych i zagraża realizacji głównego celu wspólnej polityki rybołówstwa.
- 106 Ponieważ działania administracyjne podjęte przez władze francuskie nie były prowadzone w sposób skuteczny, nie obniżają one wagi stwierdzonego uchybienia.
- 107 Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że mnożnik 10 (w skali od 1 do 20) właściwie odzwierciedla wagę naruszenia.
- 108 W odniesieniu do czasu trwania naruszenia wystarczy stwierdzić, że jest on znaczny, nawet licząc od dnia wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, a nie od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 98). W związku z tym zaproponowany przez Komisję mnożnik 3 (w skali od 1 do 3) jest właściwy.

- 109 Propozycja Komisji, by kwotę bazową pomnożyć przez mnożnik 21,1, oparty na produkcji krajowym brutto Republiki Francuskiej i wadze jej głosów w Radzie, stanowi odpowiedni sposób odzwierciedlenia jej możliwości płatniczych, przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między państwami członkowskimi (zob. ww. wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 88 i z dnia 5 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 59).
- 110 Pomnożenie kwoty bazowej 500 euro przez 21,1 (w odniesieniu do możliwości płatniczych), przez 10 (w odniesieniu do wagi naruszenia) i przez 3 (w odniesieniu do czasu trwania naruszenia) daje kwotę 316 500 euro dziennie.
- 111 Jeśli chodzi o okresy rozliczeniowe okresowej kary pieniężnej trzeba jednak wziąć pod uwagę, że władze francuskie podjęły działania administracyjne, które mogą posłużyć za ramy do podjęcia kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji. Jednakże zmiana wcześniejszych praktyk nie może nastąpić w krótkim okresie, a jej efekty nie będą widoczne natychmiast. Stąd ewentualne stwierdzenie usunięcia naruszenia może nastąpić dopiero po pewnym czasie, pozwalającym na ocenę całości osiągniętych rezultatów.
- 112 W związku z powyższym okresową karę pieniężną należy nałożyć nie w rozliczeniu dziennym, lecz półrocznym.
- 113 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań należy na Republikę Francuską nałożyć obowiązek zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej”, okresowej kary pieniężnej w wysokości $182,5 \times 316\,500$ euro, czyli 57 761 250 euro za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji nie będzie w pełni wykonany.

W przedmiocie nałożenia ryczałtu

- 114 W sytuacji tego rodzaju, jak będąca przedmiotem niniejszego wyroku, wzięwszy pod uwagę, że uchybienie trwało przed długi czas od wyroku, w którym zostało pierwotnie stwierdzone, i mając na względzie wchodzące w grę interesy prywatne i interes publiczny, konieczne staje się nałożenie ryczałtu (zob. pkt 81 niniejszego wyroku).
- 115 Określenie kwoty ryczałtu, jaki zapłaci Republika Francuska, na 20 000 000 euro stanowi słuszną ocenę szczególnych okoliczności sprawy.
- 116 Należy zatem nałożyć na Republikę Francuską obowiązek zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej”, ryczałtu w kwocie 20 000 000 euro.

W przedmiocie kosztów

- 117 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania, a ta sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej i

— nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa,

Republika Francuska nie podjęła wszystkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-64/88 Komisja przeciwko Francji i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy art. 228 WE.

2) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej”, okresowej kary pieniężnej w wysokości 57 761 250 euro za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji nie będzie w pełni wykonany.

3) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej”, ryczałtu w kwocie 20 000 000 euro.

4) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy