

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)  
z 12. júla 2005\*

Vo veci C-304/02,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinností podľa článku 228 ES, podaná  
27. augusta 2002,

**Komisia Európskych spoločenstiev**, v zastúpení: M. Nolin, H. van Lier  
a T. van Rijn, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

**Francúzskej republike**, v zastúpení: G. de Bergues a A. Colomb, splnomocnení  
zástupcovia,

žalovanej,

\* Jazyk konania: francúzština.

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann (spravodajca) a C. W. A. Timmermans, sudcovia C. Gulmann, J.-P. Puissochet a R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues,

generálny advokát: L. A. Geelhoed,

tajomník: M. Múgica Arzamendi, hlavná referentka, ďalej M.-F. Contet, hlavná referentka, a H. v. Holstein, zástupca tajomníka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. marca 2004,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 29. apríla 2004,

so zreteľom na uznesenie o znovuo tvorení ústnej časti konania zo 16. júna 2004 a po pojednávaní z 5. októbra 2004,

po vypočutí ústnych pripomienok, ktoré predložili:

- Komisia, v zastúpení: G. Marengo, C. Ladenburger a T. van Rijn, splnomocnení zástupcovia,
- Francúzska republika, v zastúpení: R. Abraham, G. de Bergues a A. Colomb, splnomocnení zástupcovia,
- Belgické kráľovstvo, v zastúpení: J. Devadder, splnomocnený zástupca,

- Česká republika, v zastúpení: T. Boček, splnomocnený zástupca,
- Dánske kráľovstvo, v zastúpení: A. R. Jacobsen a J. Molde, splnomocnení zástupcovia,
- Spolková republika Nemecko, v zastúpení: W. D. Plessing, splnomocnený zástupca,
- Helénska republika, v zastúpení: Aik Samoni a E. M. Mamouna, splnomocnené zástupkyne,
- Španielske kráľovstvo, v zastúpení: N. Diaz Abad, splnomocnená zástupkyňa,
- Írska republika, v zastúpení: D. O'Donnell a P. Mc Cann, splnomocnení zástupcovia,
- Talianska republika, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca,
- Cyperská republika, v zastúpení: D. Lyssandrou a E. Papageorgiou, splnomocnení zástupcovia,
- Maďarská republika, v zastúpení: R. Somssich a A. Muller, splnomocnené zástupkyne,
- Holandské kráľovstvo, v zastúpení: J. van Bakel, splnomocnená zástupkyňa,

- Rakúska republika, v zastúpení: E. Riedl, Rechtsanwalt,
  
- Poľská republika, v zastúpení: T. Nowakowski, splnomocnený zástupca,
  
- Portugalská republika, v zastúpení: L. Fernandes, splnomocnený zástupca,
  
- Fínska republika, v zastúpení: T. Pynnä, splnomocnená zástupkyňa,
  
- Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: D. Anderson, QC,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 18. novembra 2004,

vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Komisia Európskych spoločností svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor:
  - určil, že neprijatím opatrení potrebných na vykonanie rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko (C-64/88, Zb. s. I-2727), si Francúzska republika nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 288 ES,

- zaviazal Francúzsku republiku na zaplatenie penále vo výške 316 500 eur Komisii na účet „Vlastné zdroje Európskeho spoločenstva“ za každý deň omeškania s vykonaním opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s už citovaným rozsudkom Komisia/Francúzsko, a to od vyhlásenia tohto rozsudku až do vykonania už citovaného rozsudku Komisia/Francúzsko,
  
- zaviazal Francúzsku republiku na náhradu trov konania.

## Právna úprava Spoločenstva

### *Právna úprava v oblasti kontrol*

- 2 Rada stanovila určité kontrolné opatrenia týkajúce sa rybolovu vykonávaného plavidlami členských štátov. Tieto opatrenia boli postupne definované v nariadení Rady (EHS) č. 2057/82 z 29. júna 1982, ktorým sa stanovujú určité kontrolné opatrenia pre rybárske činnosti vykonávané plavidlami členských štátov [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 220, s. 1), ktoré bolo zrušené a nahradené nariadením Rady (EHS) č. 2241/87 z 23. júla 1987, ktorým sa zriaďujú určité kontrolné opatrenia pre rybárske činnosti (Ú. v. ES L 207, s. 1), ktoré bolo takisto zrušené a od 1. januára 1994 nahradené nariadením Rady (EHS) č. 2847/93 z 12. októbra 1993, ktorým sa zriaďuje kontrolný systém spoločnej politiky rybolovu (Ú. v. ES L 261, s. 1; Mim. vyd. 04/002, s. 70).
  
- 3 Kontrolné opatrenia stanovené týmito nariadeniami sú v podstate rovnaké.

4 Článok 1 ods. 1 a 2 nariadenia č. 2847/93 stanovuje toto:

„1. Kvôli zabezpečeniu dodržiavania pravidiel spoločnej politiky rybolovu sa týmto ustanovuje systém spoločenstva obsahujúci najmä opatrenia pre technické sledovanie:

- opatrení na zachovanie a riadenie zdrojov,
- štrukturálnych opatrení,
- opatrení týkajúcich sa spoločnej organizácie trhu,

ako aj určité opatrenia súvisiace s efektívnosťou postihov, ktoré treba uplatňovať v prípadoch, keď sa vyššie uvedené opatrenia nedodržiavajú.

2. S týmto cieľom prijme každý členský štát v súlade s pravidlami spoločenstva vhodné opatrenia na zabezpečenie efektívnosti tohto systému. Členský štát dá svojim príslušným úradom k dispozícii dostatočné prostriedky, ktoré im umožnia plniť ich inšpekčné a kontrolné úlohy ustanovené v tomto nariadení.“

5 Článok 2 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje toto:

„Kvôli zabezpečeniu dodržiavania všetkých platných pravidiel týkajúcich sa opatrení na zachovanie a riadenie zdrojov musí každý členský štát sledovať rybárske činnosti a s nimi súvisiace činnosti na svojom území a v morských vodách, na ktoré sa

vzťahuje jeho suverenita alebo právomoc. Musí kontrolovať rybárske plavidlá a vyšetrovať všetky činnosti vrátane vykladania, predaja, prepravy a skladovania rýb a vedenia záznamov o vykladaní a predaji a tak umožniť overovať uplatňovanie tohto nariadenia.“

6 V zmysle článku 31 ods. 1 a 2 tohto nariadenia:

„1. Členské štáty musia zabezpečiť prijatie vhodných opatrení vrátane administratívnych postupov alebo trestného konania zhode s ich vnútroštátnym právom proti zodpovedným fyzickým alebo právnickým osobám v prípade, že nebola rešpektovaná spoločná politika rybolovu, najmä po sledovaní alebo kontrole vykonanej podľa tohto nariadenia.

2. Konania začaté podľa odseku 1 musia byť v súlade s príslušnými ustanoveniami vnútroštátneho práva schopné efektívne pripraviť zodpovedné osoby o hospodársky prospech vyplývajúci z porušovania opatrení spoločenstva alebo vytvárať výsledky úmerné závažnosti týchto prípadov porušovania, ktoré budú efektívne odrádzať od ďalších priestupkov rovnakého druhu.“

### *Technické predpisy*

7 Technické opatrenia na ochranu zdrojov rybolovu uvádzané v právnych predpisoch v oblasti kontroly sú definované najmä v nariadení Rady (EHS) č. 171/83 z 25. januára 1983 (Ú. v. ES 24, s. 14), zrušenom a nahradenom nariadením Rady (EHS) č. 3094/86 zo 7. októbra 1986 (Ú. v. ES L 288, s. 1), ktoré samotné zrušilo a od 1. júla 1997 nahradilo nariadenie Rady (ES) č. 894/97 z 29. apríla 1997 (Ú. v. ES

L 132, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 156), ktoré potom čiastočne zrušilo a od 1. januára 2000 nahradilo nariadenie Rady (ES) č. 850/98 z 30. marca 1998 o zachovaní zdrojov rybolovu prostredníctvom technických opatrení na ochranu mláďat morských organizmov (Ú. v. ES L 125, s. 1; Mim. vyd. 04/003, s. 217).

- 8 Technické opatrenia stanovené týmito nariadeniami sú v podstate rovnaké.
- 9 Tieto opatrenia sa týkajú najmä minimálnej veľkosti ôk sietí, zákazu upevnenia určitých zariadení na siete, ktoré umožňujú prekrytie ôk alebo ich zmenšenie, zákaz predávania rýb, ktoré nedosahujú minimálnu veľkosť (ďalej len „ryby nedosahujúce minimálnu veľkosť“), s výnimkou úlovkov, ktoré predstavujú iba obmedzené percento z celkového úlovku (ďalej len „vedľajšie úlovky“).

### **Rozsudok Komisia/Francúzsko**

- 10 V už citovanom rozsudku Komisia/Francúzsko Súdny dvor vyhlásil a rozhodol:

„Francúzska republika si tým, že od roku 1984 do roku 1987 nezabezpečila kontrolu zaručujúcu dodržanie technických opatrení na zachovanie zdrojov rybolovu stanovených v nariadení [č. 171/83], ako aj v nariadení [č. 3094/86], nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 1 nariadenia [č. 2057/82], ako aj z článku 1 nariadenia [č. 2241/87].“

11 Súdny dvor v tomto rozsudku prijal päť výhrad voči Francúzskej republike:

- nedostatočné kontroly týkajúce sa minimálnej veľkosti ôk sietí (body 12 až 15 rozsudku),
- nedostatočné kontroly týkajúce sa upevňovania zariadení zakázaných právom Spoločenstva na siete (body 16 a 17 rozsudku),
- nesplnenie povinnosti kontroly v oblasti vedľajších úlovkov (body 18 a 19 rozsudku),
- nesplnenie povinnosti kontroly, čo sa týka dodržiavania technických opatrení na zachovanie zdrojov zakazujúcich predaj rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť (body 20 až 23 rozsudku),
- nesplnenie si povinnosti postihovať priestupky (bod 24 rozsudku).

### **Konanie pred podaním žaloby**

- 12 Listom z 8. novembra 1991 Komisia požiadala francúzske orgány, aby jej oznámili opatrenia prijaté na vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Francúzsko. Francúzske orgány odpovedali 22. januára 1992, že „majú úmysel urobiť všetko v rámci ich možností na dosiahnutie súladu s ustanoveniami“ Spoločenstva.

- 13 Počas niekoľkých kontrol vo francúzskych prístavoch inšpektori Komisie zistili zlepšenie situácie, ale uviedli viacero nedostatkov kontrol vykonávaných francúzskymi orgánmi.
- 14 Po tom, čo Komisia vyzvala Francúzsku republiku na predloženie pripomienok, Komisia vydala 17. apríla 1996 odôvodnené stanovisko, v ktorom konštatovala, že už citovaný rozsudok Komisia/Francúzsko nebol vykonaný v nasledujúcich častiach:
- nedosiahnutie súladu s minimálnou veľkosťou ôk sietí predpísanou právnou úpravou Spoločenstva,
  - nedostatočné kontroly umožňujúce predaj rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť,
  - nedostatočne prísny prístup francúzskych orgánov pri postihovaní porušení.
- 15 Komisia upozornila na možnosť uloženia peňažných sankcií za nevykonanie rozsudku Súdneho dvora a určila lehotu dvoch mesiacov pre Francúzsku republiku na prijatie všetkých opatrení potrebných na vykonanie už citovaného rozsudku Komisia/Francúzsko.
- 16 V rámci výmeny listov medzi francúzskymi orgánmi a službami Komisie francúzske orgány poskytovali Komisii informácie o opatreniach, ktoré prijali a uplatňovali v záujme posilnenia kontrol.

- 17 Súbežne sa vykonávali miestne kontroly vo francúzskych prístavoch. Na základe správ z kontrol 24. až 26. augusta 1996 v Lorient, Guilvinec a Concarneau, 22. až 26. septembra 1997 v Guilvinec, Concarneau a Lorient, 13. až 17. októbra 1997 v Marennes-Oléron, Arcachon a Bayonne, 30. marca až 4. apríla 1998 v južnom Bretónsku a Akvitánii, 15. až 19. marca 1999 v Douarnenez a Lorient, ako aj 13. až 23. júla 1999 v Lorient, Bénodet, Loctudy, Guilvinec, Lesconil a Saint-Guérolé služby Komisie dospeli k záveru, že naďalej pretrvávali dva problémy, a to jednak nedostatočné kontroly umožňujúce predaj rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť a jednak nedostatočne prísny prístup francúzskych orgánov pri postihovaní porušení.
- 18 V nadväznosti na správy inšpektorov Komisia vydala 6. júna 2000 dodatočné odôvodnené stanovisko, v ktorom uviedla, že už citovaný rozsudok Komisia/Francúzsko nebol vykonaný v dvoch vyššie uvedených častiach. Komisia uviedla, že v tomto kontexte považuje za „osobitne závažnú skutočnosť, že verejné dokumenty o predajoch na verejných dražbách oficiálne používajú kód ‚00‘ v zjavnom rozpore s ustanoveniami nariadenia Rady (ES) č. 2406/96 z 26. novembra 1996 ustanovujúcim spoločné normy pre obchodovanie s určitými produktmi rybolovu“ (Ú. v. ES L 334, s. 1; Mim. vyd. 04/002, s. 331). Upozornila na možnosť uloženia peňažných sankcií.
- 19 Francúzske orgány v ich odpovedi z 1. augusta 2000 v podstate tvrdili, že od poslednej správy z inšpekcie nastal v oblasti vnútroštátnych kontrol rybárskych činností dôležitý vývoj. Vykonala sa vnútorná reorganizácia spojená s vytvorením „jednotky“, neskôr „misie“, kontrol rybárskych činností a posilnili sa prostriedky kontroly najmä poskytnutím hliadkových lodí a systému umožňujúcemu sledovať polohu plavidiel na obrazovke, ako aj dávanie pokynov pre kontrolný personál.
- 20 Počas miestnej kontroly 18. až 28. júna 2001 v obciach Guilvinec, Lesconil, Saint-Guérolé a Loctudy inšpektori skonštatovali, že kontroly boli slabé, našli sa ryby nedosahujúce minimálnu veľkosť a tieto ryby sa predávali označené kódom „00“.

- 21 Listom zo 16. októbra 2001 zaslali francúzske orgány Komisii kópiu pokynu adresovaného riaditeľom morských záležitostí v jednotlivých regiónoch a departementoch, v ktorom im prikázali ukončiť používanie kódu „00“ do 31. decembra 2001 a od tohto dňa uplatňovať sankcie podľa právnych predpisov na hospodárske subjekty, ktorí ich porušujú. Francúzske orgány takisto už od roku 1998 argumentujú veľkým počtom postihov za porušovanie predpisov o minimálnej veľkosti a odstrašujúcim účinkom uložených sankcií. Tieto orgány sú takisto súčasťou všeobecného plánu kontroly rybárskych činností prijatého v roku 2001 stanovujúceho priority, medzi ktoré patrí aj obnovenie stavov merlúzy a prísna kontrola dodržiavania minimálnych veľkostí.
- 22 Komisia usúdila, že Francúzska republika ešte stále nevykonala už citovaný rozsudok Komisia/Francúzsko, a podala túto žalobu.

### **Konanie pred Súdnym dvorom**

- 23 V odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom v súvislosti s pojednávaním z 3. marca 2004 Komisia oznámila, že od podania žaloby v prejednávanej veci jej služby vykonali tri ďalšie miestne kontroly (od 11. do 16. mája 2003 v Sète a Port Vendres, od 19. do 20. júna 2003 v Loctudy, Lesconil, St-Guérolé a Guilvinec, ako aj od 14. do 22. júla 2003 v Port-la-Nouvelle, Sète, Grau-du-Roi, Carro, Sanary-sur-Mer a Toulon). Podľa Komisie zo správ z týchto kontrol vyplýva, že počet prípadov predaja rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť klesol v Bretónsku, ale na stredozemskom pobreží pretrvávali problémy s červeným tuniakom. Rovnako z nich vyplýva, že nie sú časté kontroly pri vykládke.

- 24 Komisia uviedla, že na posúdenie účinnosti opatrení prijatých francúzskymi orgánmi by potrebovala mať k dispozícii správy a štatistické údaje o vykonávaní jednotlivých opatrení na všeobecnú organizáciu kontroly rybárskych činností, na ktoré sa odvoláva francúzska vláda.
- 25 Po výzve Súdneho dvora na oznámenie počtu kontrol na mori a na pevnine, ktoré francúzske orgány vykonali od podania žaloby v prejednávanej veci s cieľom zabezpečiť dodržiavanie pravidiel o minimálnej veľkosti rýb, ako aj počtu zistených porušení a súdnych konaní v nadväznosti na tieto porušenia, francúzska vláda 30. januára 2004 predložila nové štatistické údaje. Vyplývalo z nich, že počet kontrol, zistených porušení a odsudzujúcich rozhodnutí v roku 2003 klesol oproti roku 2002.
- 26 Francúzska vláda vysvetlila pokles kontrol na mori mobilizáciou francúzskych plavidiel na boj so znečistením spôsobeným haváriou ropného tankera Prestige a pokles kontrol na pevnine zlepšujúcou sa disciplínou rybárov. Pokles vyhlásených odsúdení vysvetlila účinkami zákona č. 2002-1062 zo 6. augusta 2002 o amnestii (JORF č. 185 z 9. augusta 2002, s. 13647), pričom zdôraznila nárast priemernej výšky uložených pokút.

### **O vyčítanom nesplnení povinnosti**

#### *O dotknutej geografickej oblasti*

- 27 Na úvod je potrebné povedať, že určenie obsiahnuté vo výroku už citovaného rozsudku Komisia/Francúzsko, že Francúzska republika nezabezpečila kontrolu

zaručujúcu dodržanie technických opatrení na zachovanie zdrojov rybolovu stanovených v nariadení č. 171/83 a č. 3094/86, sa týkalo, ako to vyplýva z vymedzenia v článku 1 ods. 1 týchto nariadení, iba lovu a vykládky rybolovných zdrojov nachádzajúcich sa v určitých zónach severovýchodného Atlantiku.

- 28 Preto ako to uviedla francúzska vláda a Komisia spresnila na pojednávaní z 3. marca 2004, táto žaloba sa týka iba situácie v týchto zónach.

### *O rozhodujúcim dni*

- 29 Komisia zaslala prvé odôvodnené stanovisko Francúzskej republike 14. apríla 1996, a potom zaslala dodatočné odôvodnené stanovisko 6. júna 2000.

- 30 Z toho vyplýva, že rozhodujúcim dňom na posúdenie vyčítaného porušenia povinnosti je deň uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000, t. j. dva mesiace po jeho oznámení (rozsudky z 13. júna 2002, Komisia/Španielsko, C-474/99, Zb. s. I-5293, bod 27, a Komisia/Grécko, C-33/01, Zb. s. I-5447, bod 13).

- 31 Keďže Komisia navrhla zaviazat' Francúzsku republiku na zaplatenie penále, je takisto potrebné preukázať, že vyčítané nesplnenie povinnosti trvalo až do posúdenia skutkového stavu Súdny dvorom.

*O rozsahu povinností členských štátov v rámci spoločnej politiky rybolovu*

- 32 Článok 1 nariadenia č. 2847/93 predstavuje osobitné vyjadrenie povinností členských štátov vyplývajúcich z článku 10 ES v oblasti rybolovu a stanovuje, že členské štáty prijímú vhodné opatrenia na zabezpečenie efektívnosti systému Spoločenstva v oblasti opatrení na zachovanie a riadenie zdrojov v oblasti rybolovu.
- 33 Nariadenie č. 2847/93 v tejto súvislosti stanovuje spoločnú zodpovednosť členských štátov (pozri v súvislosti s nariadením č. 2241/87 rozsudok z 27. marca 1990, Španielsko/Rada, C-9/89, Zb. s. I-1383, bod 10). Táto spoločná zodpovednosť znamená, že porušenie povinnosti jedným členským štátom spôsobuje ujmu na záujmoch ostatných členských štátov a ich hospodárskych subjektov.
- 34 Dodržiavanie povinností vyplývajúcich pre členské štáty z pravidiel Spoločenstva má zásadný význam pre zabezpečenie ochrany miest rybolovu a morských biologických zdrojov a pre ich využívanie na trvalo udržateľnom základe za hospodársky a spoločensky primeraných podmienok (pozri v súvislosti s nedodržaním kvót na rybárske hospodárske roky 1991 až 1996 rozsudok z 25. apríla 2002, Komisia/Francúzsko, C-418/00 a C-419/00, Zb. s. I-3969, bod 57).
- 35 S týmto cieľom článok 2 nariadenia č. 2847/93 — ktorý preberá povinnosti stanovené v článku 1 ods. 1 nariadenia č. 2241/87 — ukladá členským štátom povinnosť kontrolovať výkon rybárskych a súvisiacich činností. Požaduje, aby členské štáty kontrolovali rybárske plavidlá a vyšetrovali všetky činnosti vrátane vykládky, predaja, prepravy a skladovania rýb a vedenia záznamov o vykládke a predaji.

- 36 Článok 31 nariadenia č. 2847/93 — ktorý preberá povinnosti stanovené v článku 1 ods. 2 nariadení č. 2057/82 a 2241/87 — ukladá členským štátom povinnosť postihovať zistené porušenia práva. V tomto smere stanovuje, že začaté konania musia byť spôsobilé efektívne pripraviť zodpovedné osoby o hospodársky prospech vyplývajúci z porušovania práva alebo vytvárať výsledky úmerné závažnosti týchto prípadov porušovania, ktoré budú účinne odrádzať od ďalších porušení práva rovnakého druhu.
- 37 Nariadenie č. 2847/93 presne vymedzuje obsah opatrení, ktoré majú členské štáty prijať a ktoré majú smerovať k zabezpečeniu vykonávania rybárskych činností v súlade s právom s cieľom jednak predchádzať prípadným porušeniam práva a jednak ich sankcionovať. Z tohto cieľa vyplýva, že uplatňované opatrenia musia byť účinné, primerané a odstrašujúce. Ako to uviedol generálny advokát v bode 39 svojich návrhov z 29. apríla 2004, osoby vykonávajúce rybárske činnosti alebo súvisiace činnosti musia byť vystavené vážnemu riziku, že v prípade porušenia pravidiel spoločnej politiky rybolovu budú odhalení a uložia sa im primerané sankcie.
- 38 Otázku, či Francúzska republika prijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, treba skúmať vo svetle týchto úvah.

*O prvej výhrade: nedostatočnosť kontrol*

Argumentácia účastníkov konania

- 39 Podľa Komisie zo zistení jej inšpektorov vyplýva, že kontrola vykonávaná francúzskymi orgánmi týkajúca sa minimálnej veľkosti rýb je stále nedostatočná.

- 40 Nárast počtu kontrol, na čo sa odvoláva francúzska vláda, nie je takej povahy, že by mohol zmeniť tieto zistenia, pokiaľ ide výlučne o kontroly vykonané na mori. Čo sa týka plánov kontrol prijatých francúzskou vládou v rokoch 2001 a 2002, tieto sami osebe nemôžu predstavovať ukončenie porušenia povinnosti. Realizácia týchto plánov totiž predpokladá predchádzajúce určenie cieľov, čo je nevyhnutné pre možnosť hodnotenia účinnosti a funkčnosti týchto plánov. Bolo by navyše potrebné uplatňovať tieto plány účinne, čo nebolo možné preukázať na základe kontrol vykonaných vo francúzskych prístavoch.
- 41 Francúzska vláda na úvod poznamenáva, že francúzske orgány nikdy neboli oboznámené so správami o kontrolách, na ktoré sa odvoláva Komisia, a nemali možnosť sa vyjadriť k tvrdeniam, ktoré obsahujú. Okrem toho sa tieto správy zakladajú iba na predpokladoch.
- 42 Ďalej tvrdí, že od vyhlásenia už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, nepretržite posilňovala svoje kontrolné útvary. Stalo sa tak formou zvýšenia počtu kontrolórov na mori a prijatím všeobecného plánu kontroly v roku 2001, ktorý bol v roku 2002 doplnený o plán „kontroly minimálnej veľkosti úlovkov“. Čo sa týka účinnosti týchto opatrení, francúzska vláda zdôrazňuje, že pri viacerých miestnych overeniach vykonaných kontrolórmí Komisie sa zistilo, že na trh neboli uvedené ryby nedosahujúce minimálnu veľkosť.
- 43 Nakoniec podľa francúzskej vlády sa Komisia obmedzuje na tvrdenie, že prijaté opatrenia sú nevyhovujúce, ale neuvádza opatrenia, ktoré by boli spôsobilé ukončiť vytýkaný protiprávny stav.

## Posúdenie Súdnyim dvorom

- 44 Rovnako ako konanie podľa článku 226 ES (pozri v súvislosti s nedodržaním systému kvót v rybárskych hospodárskych rokoch 1988 a 1990 rozsudok z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, C-333/99, Zb. s. I-1025, bod 33), aj konanie podľa článku 228 ES sa zakladá na objektívnom určení toho, že členský štát nedodrжал svoje povinnosti.
- 45 V prejednávanej veci Komisia poskytla na podporu svojej výhrady správy o kontrolách vykonaných jej kontrolórmí.
- 46 Nie je možné prijať tvrdenie francúzskej vlády rozvinuté v štádiu predloženia dupliky, v zmysle ktorého správy, na ktoré Komisia odkazuje vo svojej žalobe, nie je možné použiť ako dôkaz pretrvávajúceho porušenia povinnosti z dôvodu, že francúzske orgány s nimi nikdy neboli oboznámené.
- 47 Z hodnotenia správ predložených Komisiou vyplýva, že všetky správy za obdobie po roku 1998, ktoré boli vložené do spisu v úplnom znení alebo vo forme dlhých výňatkov, odkazujú na zápisnice zo stretnutí, počas ktorých príslušné vnútroštátne orgány boli informované o výsledkoch miestnych kontrol, a teda mali možnosť predložiť svoje pripomienky k zisteniam inšpektorov Komisie. Aj keď predchádzajúce správy vložené do spisu vo forme krátkych výňatkov obmedzených na uvedenie skutkových zistení urobených týmito inšpektormi takýto odkaz neobsahujú, v tomto smere postačuje pripomenúť, že francúzska vláda vo svojom liste z 1. augusta 2000 zaslanom Komisii ako odpoveď na dodatočné odôvodnené stanovisko zo 6. júna 2000 predložila svoje pripomienky k obsahu týchto správ bez toho, že by spochybnila okolnosti ich oznámenia francúzskym orgánom.

- 48 Za týchto okolností je potrebné vyhodnotiť, či informácie obsiahnuté v správach o kontrolách predložených Komisiou sú spôsobilé preukázať objektívne určenie toho, že naďalej pretrváva porušenie povinnosti vykonávať kontroly zo strany Francúzskej republiky.
- 49 Čo sa týka situácie pred uplynutím lehoty stanovenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000, zo správ, na ktoré sa Komisia odvolala v tomto stanovisku (pozri bod 17 tohto rozsudku), vyplýva, že inšpektori zistili prítomnosť rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť pri každej zo šiestich kontrol, ktoré vykonali. Zistili najmä existenciu trhu pre merlúzy nedosahujúce minimálnu veľkosť, uvádzané na trh pod názvom „merluchons“ alebo „fritures de merluchons“ a predávané v rozpore s normami pre uvádzanie na trh stanovených v nariadení č. 2406/96 pod kódom „00“.
- 50 Pri piatich z týchto šiestich kontrol sa vykládka a predaj rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť udialo bez kontroly zo strany príslušných vnútroštátnych orgánov. Ako to uznala aj francúzska vláda vo svojej odpovedi z 1. augusta 2000 na dodatočné odôvodnené stanovisko, osoby, ktoré inšpektori mohli stretnúť, „nepatrili do kategórie agentov oprávnených na zisťovanie porušení práva, ani do kategórie príslušníkov správy morských záležitostí“. Pri šiestej kontrole inšpektori zistili, že ryby nedosahujúce minimálnu veľkosť boli vyložené a predávané za prítomnosti vnútroštátnych orgánov príslušných pre zisťovanie porušení právnej úpravy rybárskych činností. Tieto orgány však nezačali konanie proti porušovateľom.
- 51 Tieto skutočnosti dovoľujú určiť pretrvávanie praktík predávania rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť bez účinného zásahu príslušných vnútroštátnych orgánov, ktoré vykazujú taký stupeň nepretržitosti a všeobecnosti, že z dôvodu ich celkového

účinku vážne ohrozujú ciele systému Spoločenstva na ochranu a riadenie zdrojov v oblasti rybárskych činností.

- 52 Navyše podobnosť a opakovaný výskyt situácií zistených vo všetkých správach dovoľujú usúdiť, že to môže byť iba dôsledok štrukturálnych nedostatkov opatrení uplatňovaných francúzskymi orgánmi a tým pádom dôsledok porušenia povinnosti týmito orgánmi vykonávať účinné, primerané a odstrašujúce kontroly, čo im ukladajú právne predpisy Spoločenstva (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 35).
- 53 Je preto namieste určiť, že po uplynutí lehoty stanovenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000 Francúzska republika tým, že nezabezpečila kontrolu rybárskych činností v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z ustanovení Spoločenstva, neprijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, a z tohto dôvodu si nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 228 ES.
- 54 Čo sa týka situácie v čase hodnotenia skutkového stavu Súdnyim dvorom, z dostupných informácií vyplýva pretrvávanie vážnych nedostatkov.
- 55 Pri kontrole vykonanej v Bretónsku v júni 2001 (pozri bod 20 tohto rozsudku) inšpektori Komisie opätovne zistili prítomnosť rýb nedosahujúcich minimálnu

veľkosť. Pri neskoršej kontrole v tom istom regióne v júni 2003 bol zistený pokles počtu prípadov predaja rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť (pozri bod 23 tohto rozsudku). Táto okolnosť však nie je rozhodujúca so zreteľom na súhrn zistení uvedených v správach týkajúcich sa nedostatočnej účinnosti kontrol na pevnine vypracovaných pri dvoch kontrolách.

- 56 Ak Komisia poskytla dostatok údajov poukazujúcich na pretrvávanie porušenia, je úlohou dotknutého členského štátu podstatným a detailným spôsobom spochybníť predložené údaje a z nich vyplývajúce dôsledky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. septembra 1988, Komisia/Grécko, 272/86, Zb. s. 4875, bod 21, a z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, C-365/97, Zb. s. I-7773, body 84 až 87).
- 57 V tomto smere je potrebné uviesť, že informácia o náraste kontrol v nadväznosti na plány prijaté v rokoch 2001 a 2002, na ktorú sa odvoláva francúzska vláda vo svojom vyjadrení k žalobe, je v rozpore s informáciou poskytnutou tou istou vládou v rámci odpovede na otázky Súdneho dvora (pozri bod 26 tohto rozsudku), z ktorej vyplýva, že počet kontrol na pevnine a na mori sa v roku 2003 znížil oproti roku 2002.
- 58 Aj za predpokladu, že takéto rozchádzajúce sa informácie by sa dali považovať za znaky zlepšovania sa situácie, čo zastáva francúzska vláda, nič sa nemení na skutočnosti, že toto vynaložené úsilie nie je spôsobilé vylúčiť zodpovednosť za zistené porušenia (rozsudok z 1. februára 2001, Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 36).
- 59 V tomto kontexte sa nedá prijať ani tvrdenie francúzskej vlády, v zmysle ktorého je zníženie kontrol odôvodnené vyššou disciplínou rybárov.

- 60 Ako totiž aj francúzska vláda sama uvádza vo svojom vyjadrení k žalobe, činnosti smerujúce k zmene správania a mentality predstavujú dlhý proces. Je preto namieste konštatovať, že štrukturálny nedostatok kontrol s cieľom zabezpečiť dodržiavanie pravidiel týkajúcich sa minimálnej veľkosti rýb počas obdobia viac ako desiatich rokov priviedol dotknuté hospodárske subjekty k správaniu, ktoré sa dá napraviť iba dlhodobou činnosťou.
- 61 Za týchto okolností so zreteľom na detailné údaje poskytnuté Komisiou nie sú informácie poskytnuté francúzskou vládou dostatočne podstatné pre preukázanie toho, že ňou uplatňované opatrenia v oblasti kontroly rybárskych činností majú účinnú povahu, čo sa požaduje na splnenie jej povinnosti zabezpečiť účinnosť systému Spoločenstva na zachovanie a riadenie zdrojov v oblasti rybolovu (body 37 a 38 tohto rozsudku).
- 62 Je preto namieste skonštatovať, že v čase posúdenia skutkového stavu Súdny dvorom Francúzska republika tým, že nezabezpečila kontrolu rybárskych činností v súlade s ustanoveniami Spoločenstva, neprijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, a z tohto dôvodu si nespĺnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 228 ES.

*O druhej výhrade: nedostatočné postihy*

Argumentácia účastníkov konania

- 63 Komisia tvrdí, že postihy zo strany francúzskych orgánov za porušovanie ustanovení Spoločenstva týkajúcich sa minimálnej veľkosti rýb sú nedostatočné. Vo všeobecnej

rovine sa nedostatok kontrol prejavuje na počte postihov. Okrem toho z informácií poskytnutých francúzskou vládou vyplýva, že ani v prípade zistenia porušení nie sú postihy systematické.

- 64 Vo vzťahu k štatistikám predloženým francúzskou vládou pred uplynutím lehoty stanovenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000 Komisia uvádza, že sú príliš všeobecné, keďže sa týkajú celého francúzskeho územia a nešpecifikujú povahu postihovaných porušení.
- 65 Komisia usudzuje, pokiaľ ide o informácie poskytnuté neskôr, že sa z nich nedá vyvodiť záver, že by francúzske úrady uplatňovali odstrašujúce sankcie v prípadoch porušenia pravidiel o minimálnej veľkosti rýb. Uvádza, že francúzska vláda na základe nariadenia Rady (ES) č. 1447/1999 z 24. júna 1999, ktorým sa ustanovuje zoznam typov správania, ktoré vážne porušujú pravidlá spoločnej politiky rybného hospodárstva (Ú. v. ES L 167, s. 5; Mim. vyd. 04/004, s. 134), a nariadenia Komisie (ES) č. 2740/1999 z 21. decembra 1999, ktoré určuje podrobné pravidlá pre uplatnenie nariadenia Rady (ES) č. 1447/1999 (Ú. v. ES L 328, s. 62; Mim. vyd. 04/004, s. 164), za rok 2001 oznámila 73 porušení pravidiel o minimálnej veľkosti rýb. Iba v 8 prípadoch, t. j. v 11 %, bola uložená pokuta.
- 66 Aj keď Komisia uznáva, že obežník ministra spravodlivosti zo 16. októbra 2002, na ktorý sa odvoláva francúzska vláda, predstavuje primerané opatrenie, domnieva sa, že je potrebné preveriť spôsob jeho uplatňovania. V tomto smere uvádza, že z posledných údajov oznámených touto vládou za rok 2003 vyplýva pokles počtu vyhlásených odsudzujúcich rozhodnutí.

- 67 Francúzska vláda tvrdí, že od roku 1991 neustále rastie počet postihovaných porušení, ako aj vyhlásených odsudzujúcich rozhodnutí. Zdôrazňuje však, že čisto štatistické posúdenie počtu postihovaných porušení samo osebe nemôže vypovedať o účinnosti kontrolného systému, keďže sa zakladá na nepreukázanom predpoklade nemenného počtu porušení.
- 68 Francúzska vláda sa odvoláva na obežník ministra spravodlivosti zo 16. októbra 2002, adresovaný štátnym zástupcom pri odvolacích súdoch v Rennes, Poitiers, Bordeaux a Pau, ktorý ich nabáda k systematickému postihovaniu porušení, ako aj k navrhovaniu odstrašujúcich pokút. Uznáva však, že tento obežník nemal plný účinok v rokoch 2002 a 2003 z dôvodu zákona č. 2002-1062, ktorým boli amnestované porušenia spáchané pred 17. májom 2002 a bola za ne uložená pokuta nižšia ako 750 eur.

### Posúdenie Súdnym dvorom

- 69 Povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby porušenia práva Spoločenstva boli predmetom účinných, primeraných a odstrašujúcich sankcií, má osobitný význam v oblasti rybolovu. Ak by sa totiž členské štáty systematicky zdráhali postihovať osoby, ktoré sa dopustili týchto porušení, spochybnilo by sa tak zachovanie a riadenie zdrojov rybolovu, ako aj jednotné uplatňovanie spoločnej politiky rybolovu (pozri v súvislosti s nedodržaním systému kvót v rybárskych hospodárskych rokoch 1991 a 1992 rozsudok zo 7. decembra 1995, Komisia/Francúzsko, C-52/95, Zb. s. I-4443, bod 35).
- 70 Vo vzťahu k situácii v prejednávanej veci v čase uplynutia lehoty stanovenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000 stačí pripomenúť zistenia

uvedené v bodoch 49 až 52 tohto rozsudku. Ak je preukázané, že vnútroštátne orgány nezaznamenali porušenia, ktoré mohli zistiť, a nespísali zápisnicu proti porušovateľom, je potrebné skonštatovať, že tieto orgány si porušili svoju povinnosť postihovať porušenia vyplývajúcu z právnej úpravy Spoločenstva (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 24).

- 71 Vo vzťahu k situácii v čase, keď Súdny dvor posudzoval skutkový stav, je potrebné poukázať na zistenia uvedené v bodoch 54 až 61 tohto rozsudku, z ktorých vyplýva pretrvávajúce významných nedostatkov kontrol. So zreteľom na tieto zistenia sa nemôže považovať za postačujúce zvýšenie počtu postihovaných porušení, na čo sa odvoláva francúzska vláda. Ako totiž poznamenáva aj táto vláda samotná, čisto štatistické hodnotenie počtu postihovaných priestupkov samo osebe nemôže vypovedať o účinnosti kontrolného systému.
- 72 Navyše, ako to uviedla aj Komisia, z informácií poskytnutých francúzskou vládou vyplýva, že sa nepostihujú všetky zistené porušenia. Takisto z nich vyplýva, že neukladajú sa odstrašujúce sankcie za všetky zistené porušenia. Skutočnosť, že zákon č. 2002-1062 bol uplatnený na mnohé porušenia v oblasti rybolovu, nasvedčuje tomu, že boli uložené pokuty nižšie ako 750 eur.
- 73 Za týchto okolností so zreteľom na detailné údaje predložené Komisiou nie sú informácie poskytnuté francúzskou vládou dostatočne podstatné na preukázanie toho, že ňou uplatnené opatrenia na postihovanie porušovaní právnej úpravy rybolovu majú účinnú, primeranú a odstrašujúcu povahu, ktorá sa vyžaduje na splnenie jej povinnosti zabezpečiť účinnosť systému Spoločenstva na zachovanie a riadenie zdrojov v oblasti rybolovu (pozri body 37 a 38 tohto rozsudku).

- 74 Je teda namieste skonštatovať, že tak v čase uplynutia lehoty stanovenej v dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000, ako aj v čase, keď Súdny dvor posudzoval skutkový stav, ktorý mu bol predložený, Francúzska republika tým, že nezabezpečila kontrolu rybárskych činností v súlade s ustanoveniami Spoločenstva, neprijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, a z tohto dôvodu si nespĺnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 228 ES.

### **O peňažných sankciách za nesplnenie povinnosti**

- 75 Komisia navrhla Súdnemu dvoru ako sankciu za nevykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, uložiť Francúzskej republike penále na dennom základe počnúc od vyhlásenia tohto rozsudku až do dňa ukončenia porušenia povinnosti. So zreteľom na osobitné vlastnosti zisteného nesplnenia povinnosti Súdny dvor pokladá za vhodné okrem toho preskúmať, či by mohlo uloženie paušálnej pokuty predstavovať primerané opatrenie.

### *O možnosti spojenia penále a paušálnej pokuty*

#### Argumentácia účastníkov konania a pripomienky predložené Súdnemu dvoru

- 76 Po výzve, aby sa vyjadrili k otázke, či v rámci konania začatého na základe článku 228 ods. 2 ES Súdny dvor môže v prípade určenia, že dotknutý členský štát nevyhovел jeho rozsudku, členskému štátu uložiť naraz penále a paušálnu pokutu, odpovedali kladne Komisia a vlády Dánska, Holandska, Fínska a Spojeného kráľovstva.

- 77 Ich argumentácia sa v podstate zakladá na skutočnosti, že tieto dve opatrenia sa navzájom dopĺňujú, keďže cieľom oboch je dosiahnuť odstrašujúci účinok. Kombinácia oboch opatrení sa preto má považovať za jediný a ten istý prostriedok dosiahnutia cieľa stanoveného v článku 228 ES, t. j. nielen podnietiť dotknutý členský štát k tomu, aby vyhovel pôvodnému rozsudku, ale aj vo všeobecnejšej rovine znížiť pravdepodobnosť ďalšieho spáchania podobných porušení.
- 78 Opačný názor zastávali vlády Francúzska, Belgicka, Českej republiky, Nemecka, Grécka, Španielska, Írska, Talianska, Cypru, Maďarska, Rakúska, Poľska a Portugalska.
- 79 Opierajú sa pritom o znenie článku 228 ods. 2 ES a použitie spojky „alebo“, ktorej prisudzujú vylučovací význam, ako aj o účel tohto ustanovenia. Keďže toto ustanovenie nemá sankčnú povahu, článok 228 ods. 2 ES nemá za cieľ potrestať členský štát, ktorý si nesplnil svoju povinnosť, ale iba ho podnietiť k vykonaniu rozsudku, ktorý je predmetom nesplnenia povinnosti. Nie je možné rozlišovať medzi rôznymi obdobiami nesplnenia povinnosti, dá sa zohľadniť iba celkové trvanie nesplnenia povinnosti. Spojenie peňažných sankcií je v rozpore so zásadou, ktorá zakazuje uložiť sankciu dvakrát za ten istý skutok. Okrem toho keďže neexistujú usmernenia Komisie o kritériách použiteľných na výpočet paušálnej pokuty, uloženie takejto sumy Súdnym dvorom by porušovalo zásady právnej istoty a transparentnosti. Takisto by predstavovalo zásah do rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi, keďže rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko (C-387/97, Zb. s. I-5047), a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko (C-278/01, Zb. s. I-14141), nepredpokladali prijatie takého opatrenia.

## Posúdenie Súdnym dvorom

- 80 Cielom konania upraveného v článku 228 ods. 2 ES je podnietiť porušujúci členský štát k vykonaniu rozsudku, ktorého sa nesplnenie povinnosti týka, a zabezpečiť tak účinné uplatňovanie práva Spoločenstva. Obe opatrenia upravené v tomto ustanovení, t. j. paušálna pokuta a penále, sledujú tento istý cieľ.
- 81 Uplatnenie jedného alebo druhého z týchto dvoch opatrení závisí od spôsobilosti každého z nich dosiahnuť sledovaný cieľ v závislosti od okolností daného prípadu. Aj keď sa penále zdá byť osobitne vhodné na podnietenie členského štátu k tomu, aby v čo najkratšej dobe ukončil nesplnenie povinnosti, ktoré by mohlo bez prijatia tohto opatrenia pretrvávať, uloženie paušálnej pokuty sa zakladá skôr na hodnotení dôsledkov, ktoré má nevykonanie povinností dotknutým členským štátom na súkromné a verejné záujmy, najmä ak nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhjej doby po rozsudku, v ktorom bolo pôvodne určené.
- 82 Za týchto okolností, najmä ak nesplnenie povinnosti trvalo dlhú dobu a zároveň môže pretrvávať ďalej, sa nevyklučuje použitie oboch typov sankcií stanovených v článku 228 ods. 2 ES.
- 83 Takto prijatému výkladu neodporuje použitie spojky „alebo“ v článku 228 ods. 2 ES pre spojenie peňažných sankcií, ktoré by mohli byť uložené. Tak ako tvrdia Komisia, dánska, holandská, fínska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, táto spojka môže mať z lingvistického hľadiska alternatívny alebo kumulatívny význam, a musí sa preto vykladať v kontexte, v ktorom sa použila. Vzhľadom na účel sledovaný článkom 228 ES použitie spojky „alebo“ v odseku 2 tohto ustanovenia sa musí chápať v kumulatívnom zmysle.

- 84 Podobne je potrebné zamietnuť námietku, ktorú uplatnili najmä vlády Nemecka, Grécka, Maďarska, Rakúska a Poľska, v zmysle ktorej by spoločné uloženie penále a paušálnej pokuty porušilo zásadu *ne bis in idem* z dôvodu, že by zohľadnilo dvakrát to isté obdobie nesplnenia povinnosti. Keďže každá sankcia má svoju vlastnú funkciu, musí sa určiť tak, aby ju splnila. Preto v prípade odsúdenia na zaplatenie penále a paušálnej pokuty naraz sa dĺžka trvania nesplnenia povinnosti zohľadňuje, ako jedno z viacerých kritérií na určenie primeranej úrovne donútenia a odstrašenia.
- 85 Nedá sa prijať tvrdenie, ktoré uplatnila predovšetkým belgická vláda, v zmysle ktorého ak neexistujú usmernenia Komisie o kritériách použiteľných na výpočet paušálnej pokuty, uloženie takejto čiastky by porušovalo zásady právnej istoty a transparentnosti. Aj keď totiž takéto usmernenia účinne prispievajú k zabezpečeniu transparentnosti, predvídateľnosti a právnej istoty pri činnostiach Komisie (pozri v súvislosti s usmerneniami k stanoveniu výšky penále rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 87), nič to nemení na skutočnosti, že výkon právomoci zverenej Súdnemu dvoru v článku 228 ods. 2 ES nie je podmienený prijatím takýchto pravidiel Komisiou, ktoré by v žiadnom prípade nemohli byť pre Súdny dvor záväzné (rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 89, a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 41).
- 86 Vo vzťahu k námietke francúzskej vlády, v zmysle ktorej by spoločné uloženie penále a paušálnej pokuty v prejednávanej veci predstavovalo zásah do rovnosti zaobchádzania, keďže sa nepredvídalo v už citovaných rozsudkoch zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, je potrebné uviesť, že prináleží Súdnemu dvoru, aby v každej veci posúdil peňažné sankcie, ktoré sa majú uložiť so zreteľom na okolnosti prejednávanej veci. Za týchto okolností nemôže skutočnosť, že vo veciach rozhodnutých v minulosti nedošlo k spojeniu opatrení, sama osebe predstavovať prekážku takémuto spoločnému uloženiu v neskoršej veci, ak so zreteľom na povahu, závažnosť a dĺžku trvania zisteného nesplnenia povinnosti sa zdá byť takéto spojenie primerané.

*O voľnej úvahe Súdneho dvora týkajúcej sa peňažných sankcií, ktoré je možné uložiť*

## Argumentácia účastníkov konania a pripomienky predložené Súdnemu dvoru

- 87 Na otázku, či sa Súdny dvor môže prípadne odchyliť od návrhov Komisie a uložiť členskému štátu povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu, aj keď Komisia takýto návrh vôbec nepodala, odpovedali kladne Komisia a česká, maďarská a fínska vláda. Podľa nich má v tejto oblasti Súdny dvor voľnú úvahu, ktorá sa vzťahuje na určenie sankcie považovanej za najvhodnejšiu, nezávisle od návrhov Komisie v tomto smere.
- 88 Francúzsko, belgická, dánska, nemecká, grécka, španielska, írsko, talianska, holandská, rakúska, poľská a portugalská vláda sú opačného názoru. Uvádzajú v tomto smere tvrdenia týkajúce sa podstaty veci, ako aj procesných otázok. Pokiaľ ide o podstatu veci, tvrdia, že vykonávanie takejto voľnej úvahy Súdnym dvorom by porušilo zásady právnej istoty, predvídateľnosti, transparentnosti a rovnosti zaobchádzania. Nemecká vláda dodáva, že Súdny dvor v žiadnom prípade nemá politickú legitimitu potrebnú na vykonávanie takejto voľnej úvahy v oblasti, v ktorej hrá posudzovanie politickej vhodnosti dôležitú úlohu. V súvislosti s procesnými otázkami vyššie uvedené vlády zdôrazňujú, že takáto široká voľná úvaha je nezlučiteľná so všeobecnou zásadou občianskeho súdneho konania spoločnou pre všetky členské štáty, v zmysle ktorej sudca nemôže ísť nad rámec návrhov účastníkov konania, a trvajú na potrebe kontradiktórneho konania, ktoré by dotknutému členskému štátu umožnilo vykonať svoje právo na obhajobu.

## Posúdenie Súdnym dvorom

- 89 Pokiaľ ide o zásady právnej istoty, predvídateľnosti, transparentnosti a rovnosti zaobchádzania je potrebné odkázať na posúdenie v bodoch 85 a 86 tohto rozsudku.
- 90 Čo sa týka tvrdenia nemeckej vlády o nedostatku politickej legitimacy Súdneho dvora pre rozhodnutie o peňažnej sankcii, ktorú Komisia nenavrhla, je potrebné rozlišovať medzi rôznymi štádiami konania upraveného v článku 228 ods. 2 ES. Akonáhle Komisia vykonala svoju diskrečnú právomoc v súvislosti so začatím konania o nesplnenie povinnosti (pozri v súvislosti s článkom 226 ES najmä rozsudky z 25. septembra 2003, Komisia/Nemecko, C-74/02, Zb. s. I-9877, bod 17, a z 21. októbra 2004, Komisia/Nemecko, C-477/03, neuverejnený v Zbierke, bod 11), otázka, či dotknutý členský štát vykonal predchádzajúci rozsudok Súdneho dvora alebo nie, sa skúma v rámci súdneho konania, v ktorom sú politické úvahy irelevantné. Súdny dvor vykonáva svoju súdnu funkciu, keď posudzuje, v akej miere je situácia v dotknutom členskom štáte v súlade s pôvodným rozsudkom, a prípadne posudzuje závažnosť pretrvávajúceho nesplnenia povinnosti. Z toho dôvodu, ako to uviedol generálny advokát v bode 24 svojich návrhov z 18. novembra 2004, možnosť uložiť peňažnú sankciu a výber najvhodnejšej sankcie za okolností prejednávanej veci sa dá posúdiť iba vo svetle zistení Súdneho dvora v rozsudku, ktorý sa má vyhlásiť na základe článku 228 ods. 2 ES, a preto sa vymyká zo sféry politiky.
- 91 Nie je podložené tvrdenie, v zmysle ktorého ak sa Súdny dvor odchýli od návrhov Komisie alebo ide nad ich rámec, poruší zásadu občianskeho súdneho konania spoločnú pre všetky členské štáty, v zmysle ktorej sudca nemôže ísť nad rámec návrhov účastníkov konania. Konanie podľa článku 228 ods. 2 ES je totiž osobitným súdnym konaním podľa práva Spoločenstva, ktoré sa nemôže stotožniť s občianskym súdnym konaním. Uloženie povinnosti zaplatiť penále a/alebo paušálnu pokutu nesmeruje k nahradeniu žiadnej škody, ktorú by spôsobil dotknutý členský štát, ale

k hospodárskemu tlaku na tento členský štát, ktorý ho podnecuje k ukončeniu zisteného nesplnenia povinnosti. O uložených peňažných sankciách je preto potrebné rozhodnúť v závislosti od stupňa presvedčovania potrebného na to, aby dotknutý členský štát zmenil svoje správanie.

- 92 Čo sa týka práva na obhajobu, ktoré má dotknutý členský štát, na ktorom trvali vlády Francúzska, Belgicka, Holandska, Rakúska a Fínska, je potrebné uviesť, ako to urobil generálny advokát v bode 11 svojich návrhov z 18. novembra 2004, že konanie upravené v článku 228 ods. 2 ES sa musí považovať za osobitné súdne konanie na vykonanie rozsudkov, inými slovami, za spôsob výkonu rozhodnutí. Procedurálne záruky priznané dotknutému členskému štátu je preto potrebné hodnotiť v tomto kontexte.
- 93 Preto akonáhle sa zistí pretrvávajúce nesplnenie práva Spoločenstva v rámci kontradiktórneho konania, právo na obhajobu, ktoré sa musí v súvislosti s predvídanými peňažnými sankciami zaručiť členskému štátu, ktorý si nesplnil svoju povinnosť, musí zohľadniť sledovaný cieľ, ktorým je zabezpečiť a zaručiť obnovenie dodržiavania práva.
- 94 V prejednávanej veci mala Francúzska republika príležitosť brániť sa v prípade existencie skutkov, za ktoré môže byť uložená peňažná sankcia počas celého trvania konania pred podaním žaloby, ktoré trvalo takmer deväť rokov a vydali sa počas neho dve odôvodnené stanoviská, ako aj v rámci písomnej časti tohto konania a na pojednávaní konanom 3. marca 2004. Toto posúdenie skutkového stavu priviedlo Súdny dvor k určeniu pretrvávania nesplnenia si svojich povinností zo strany Francúzskej republiky (pozri bod 74 tohto rozsudku).

- 95 Komisia, ktorá upozornila Francúzsku republiku na možnosť uloženia peňažných sankcií v dvoch odôvodnených stanoviskách (pozri body 15 a 18 tohto rozsudku), oznámila Šúdnu dvoru kritériá (pozri bod 98 tohto rozsudku), ktoré môžu byť zohľadnené pri stanovení peňažných sankcií určených na vyvolanie dostatočného hospodárskeho tlaku na Francúzsku republiku preto, aby ju prinútil v čo najkratšom čase ukončiť svoje nesplnenie povinnosti, ako aj váhu, ktorá sa má prisúdiť jednotlivým kritériám. Francúzska republika sa k nim vyjadrila počas písomnej časti konania a na pojednávaní konanom 3. marca 2004.
- 96 Uznesením zo 16. júna 2004 Súdny dvor vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili k otázke, či v prípade, ak by Súdny dvor určil, že členský štát neprijal opatrenia potrebné na vykonanie predchádzajúceho rozsudku, a ak Komisia navrhla zaviazat tento štát na zaplatenie penále, môže Súdny dvor uložiť dotknutému členskému štátu povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu alebo prípadne paušálnu pokutu a penále. Účastníci konania boli vypočutí na pojednávaní konanom 5. októbra 2004.
- 97 Z toho vyplýva, že Francúzska republika mala možnosť predložiť svoje pripomienky k všetkým právnym a skutkovým otázkam potrebným na určenie pretrvávania a závažnosti jej vyčítaného nesplnenia povinnosti, ako aj k opatreniam, o ktorých mohlo byť rozhodnuté s cieľom ukončiť toto nesplnenie povinnosti. Je úlohou Súdného dvora, aby na základe týchto skutočností, ktoré boli prejednané kontradiktórnym spôsobom, určil v závislosti od stupňa presvedčovania a odstrašenia, ktoré považuje za potrebné, primerané peňažné sankcie na zabezpečenie čo najrýchlejšieho vykonania už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, a na zabránenie tomu, aby sa opakovali podobné porušenia práva Spoločenstva.

*O primeraných peňažných sankciách v prejednávanej veci*

## O uložení penále

- 98 Komisia na základe metódy výpočtu, ktorú definovala vo svojom oznámení č. 97/C 63/02 z 28. februára 1997 o metóde výpočtu penále stanoveného v článku [228] Zmluvy ES [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 63, s. 2), navrhla Súdnemu dvoru, aby uložil Francúzskej republike penále vo výške 316 500 eur za každý deň omeškania ako sankciu za nevykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, počnúc dňom vyhlásenia rozsudku v prejednávanej veci až do dňa, keď bude vykonaný už citovaný rozsudok z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko.
- 99 Podľa Komisie je uloženie povinnosti na zaplatenie penále najvhodnejším prostriedkom na ukončenie určeného nesplnenia povinnosti v čo najkratšom čase a v prejednávanej veci je penále 316 500 eur za deň omeškania prispôbené závažnosti a dĺžke trvania porušenia a zohľadňuje potrebu účinnej sankcie. Táto suma bola vypočítaná na základe jednotnej základnej sumy 500 eur, ktorá sa vynásobila koeficientom 10 (na stupnici od 1 do 20) pre závažnosť porušenia, koeficientom 3 (na stupnici od 1 do 3) pre dĺžku trvania porušenia a koeficientom 21,1 (ktoré sa zakladá na hrubom domácom produkte predmetného členského štátu a vážení jeho hlasov v Rade ministrov), ktorý má odzrkadľovať platobnú schopnosť dotknutého členského štátu.
- 100 Francúzska vláda tvrdí, že nie je možné rozhodnúť o penále, lebo sa ukončilo nesplnenie povinností, a subsidiárne, že výška požadovaného penále je neprimeraná.

- 101 Vo vzťahu k závažnosti porušenia uvádza, že Komisia v už citovanom rozsudku zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, navrhla koeficient 6, lebo nesplnenie povinnosti ohrozovalo verejné zdravie a na vykonanie predchádzajúceho rozsudku nebolo prijaté žiadne opatrenie, pričom v prejednávacom prípade nie je daná ani jedna z týchto skutočností. Preto nie je prijateľný koeficient 10, ktorý Komisia navrhuje v tomto prípade.
- 102 Francúzska vláda takisto tvrdí, že požadované opatrenia na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, nemohli mať okamžité účinky. Keďže existuje nevyhnutný časový posun medzi prijatím opatrení a citeľným prejavom sa ich dosahu, Súdny dvor nemohol zohľadniť celé obdobie medzi vyhlásením prvého rozsudku a rozsudku, ktorý sa má vyhlásiť.
- 103 V tomto smere je síce zjavné, že penále je spôsobilé podnietiť členský štát, ktorý si nesplnil svoje povinnosti, k ukončeniu nesplnenia povinnosti v čo najkratšom čase (rozsudok z 25. novembra 2003, už citovaný, Komisia/Španielsko, bod 42), je však potrebné pripomenúť, že návrhy Komisie nemôžu zaväzovať Súdny dvor a predstavujú iba vhodný východiskový bod (rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 89). Pri výkone svojej voľnej úvahy prislúcha Súdnemu dvoru, aby stanovil také penále, ktoré je jednak prispôsobené okolnostiam a jednak primerané určenému nesplneniu povinnosti, ako aj platobnej schopnosti dotknutého členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 90, a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 41).
- 104 Z tohto pohľadu a v súlade s tým, čo uvádza aj Komisia vo svojom oznámení z 28. februára 1997, základnými kritériami, ktoré je potrebné zohľadniť na zabezpečenie donucujúcej povahy penále s cieľom jednotného a účinného uplatňovania práva Spoločenstva, sú v zásade dĺžka trvania porušenia, stupeň jeho závažnosti a platobná schopnosť dotknutého členského štátu. Pri uplatnení týchto kritérií je potrebné zohľadniť najmä dôsledky, ktoré nevykonanie rozsudku

spôsobuje na súkromných a verejných záujmoch, a naliehavosť donútenia dotknutého členského štátu splniť svoje povinnosti (rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 92).

- 105 V prípade závažnosti porušenia a najmä dôsledkov, ktoré nevykonanie rozsudku spôsobuje na súkromných a verejných záujmoch, je potrebné pripomenúť, že jedným z kľúčových prvkov spoločnej politiky rybolovu je rozumné a zodpovedné využívanie vodných zdrojov na trvalo udržateľnom základe za primeraných hospodárskych a spoločenských podmienok. V tomto kontexte má ochrana mláďat zásadný význam pre obnovenie zdrojov. Nedodržiavanie technických opatrení na zachovanie zdrojov stanovených v rámci spoločnej politiky, najmä požiadaviek týkajúcich sa minimálnej veľkosti rýb, preto predstavuje vážne nebezpečenstvo pre zachovanie určitých druhov a miest rybolovu a ohrozuje sledovanie podstatného cieľa spoločnej politiky rybolovu.
- 106 Keďže administratívne opatrenia prijaté francúzskymi orgánmi neboli uplatňované účinne, nie sú spôsobilé znížiť závažnosť určeného nesplnenia povinností.
- 107 So zreteľom na tieto skutočnosti preto koeficient 10 (na stupnici od 1 do 20) primerane odzrkadľuje stupeň závažnosti porušenia.
- 108 V prípade dĺžky trvania porušenia stačí skonštatovať, že je značná, a to aj počítajúc odo dňa nadobudnutia platnosti Zmluvy o Európskej únii namiesto dňa vyhlásenia už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 98). Za týchto podmienok sa Komisiou navrhnutý koeficient 3 (na stupnici od 1 do 3) zdá byť primeraný.

- 109 Návrh Komisie vynásobiť základnú čiastku koeficientom 21,1 založenom na hrubom domácom produkte Francúzskej republiky a na počte hlasov, ktoré má v Rade, je primeraným spôsobom vyjadrenia platobnej schopnosti tohto členského štátu spolu so zachovaním rozumného odstupu medzi rôznymi členskými štátmi (pozri rozsudky zo 4. júla 2000, Komisia/Grécko, už citovaný, bod 88, a z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 59).
- 110 Vynásobenie základnej sumy 500 eur koeficientmi 21,1 (pre platobnú schopnosť), 10 (pre závažnosť porušenia) a 3 (pre dĺžku trvania porušenia) vedie k sume 316 500 eur za deň.
- 111 Čo sa týka periodicity penále, je potrebné zohľadniť skutočnosť, že francúzske orgány prijali administratívne opatrenia, ktoré mohli byť použité ako rámec pre uplatnenie opatrení požadovaných na vykonanie už citovaného rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko. Úpravy potrebné so zreteľom na predchádzajúce praktiky však nemohli byť vykonané okamžite a ich dosah sa nemohol prejaviť hneď. Preto sa ukončenie porušovania mohlo prípadne zistiť až na konci obdobia, v ktorom sa dali vyhodnotiť všetky dosiahnuté výsledky.
- 112 So zreteľom na tieto úvahy je potrebné penále uložiť nie na dennom základe, ale na polročnom základe.
- 113 So zreteľom na všetko, čo bolo uvedené vyššie, je namieste zaviazat' Francúzsku republiku na zaplatenie penále vo výške 182,5 x 316 500 eur, t. j. 57 761 250 eur za každé šesťmesačné obdobie, počnúc vyhlásením tohto rozsudku až ku koncu obdobia, v ktorom ešte nebol úplne vykonaný už citovaný rozsudok z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko, Komisii na účet „Vlastné zdroje Európskeho spoločenstva“.

## O uložení paušální pokuty

- 114 V situácii, aká nastala v prejednávanej veci, je potrebné zaviazat' žalovanú na zaplatenie paušálnej pokuty so zreteľom na skutočnosť, že nesplnenie povinnosti pretrvávalo počas dlhej doby po rozsudku, v ktorom bolo toto zaplatenie pôvodne určené, a so zreteľom na dotknuté súkromné a verejné záujmy (pozri bod 81 tohto rozsudku).
- 115 Stanovenie sumy paušálnej pokuty, ktorú musí zaplatiť Francúzska republika, na 20 000 000 eur predstavuje spravodlivé posúdenie osobitných okolností prejednávanej veci.
- 116 Je preto namieste zaviazat' Francúzsku republiku na zaplatenie Komisii na účet „Vlastné zdroje Európskeho spoločenstva“ paušálnej pokuty vo výške 20 000 000 eur.

## O trovách

- 117 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat' Francúzsku republiku na náhradu trov konania a Francúzska republika nemala v konaní úspech, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

**1. Francúzska republika**

- tým, že nezabezpečila kontrolu rybárskych činností v súlade s požiadavkami stanovenými v ustanoveniach Spoločenstva, a
  
- tým, že nezabezpečila postihovanie porušení právnej úpravy rybárskych činností v súlade s požiadavkami stanovenými v ustanoveniach Spoločenstva,

neprijala všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko (C-64/88), a z toho dôvodu si nespĺnila svoje povinnosti vyplývajúce z článku 228 ES.

2. Francúzska republika je povinná zaplatiť Komisii na účet „Vlastné zdroje Európskeho spoločenstva“ penále 57 761 250 eur za každé šesťmesačné obdobie počnúc od vyhlásenia tohto rozsudku až ku koncu obdobia, v ktorom ešte nebol úplne vykonaný už citovaný rozsudok z 11. júna 1991, Komisia/Francúzsko.
  
3. Francúzska republika je povinná zaplatiť Komisii Európskych spoločenstiev na účet „Vlastné zdroje Európskeho spoločenstva“ paušálnu pokutu vo výške 20 000 000 eur.
  
4. Francúzska republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy