

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 12. julija 2005*

V zadevi C-304/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 228 ES, vložene 27. avgusta 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo M. Nolin, H. van Lier in T. van Rijn, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopata G. de Bergues in A. Colomb, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann (poročevalec) in C. W. A. Timmermans, predsednika senatov, C. Gulmann, J.-P. Puissechet in R. Schintgen, N. Coleric, sodnica, S. von Bahr in J. N. Cunha Rodrigues, sodniki,

generalni pravobranilec: L. A. Geelhoed,

sodna tajnica: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorica, nato M.-F. Contet, glavna administratorica, in H. v. Holstein, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. marca 2004,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. aprila 2004,

na podlagi sklepa o ponovnem odprtju ustnega postopka z dne 16. junija 2004 in po obravnavi z dne 5. oktobra 2004,

po predstavitvi ustnih stališč:

- Komisije, ki jo zastopajo G. Marengo, C. Ladenburger in T. van Rijn, zastopniki,
- Francoske republike, ki jo zastopajo R. Abraham, G. de Bergues in A. Colomb, zastopniki,
- Kraljevine Belgije, ki jo zastopa J. Devadder, zastopnik,

- Češke republike, ki jo zastopa T. Boček, zastopnik,

- Kraljevine Danske, ki jo zastopata A. R. Jacobsen in J. Molde, zastopnika,

- Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopa W. D. Plessing, zastopnik,

- Helenske republike, ki jo zastopata Aik Samoni in E. M. Mamouna, zastopnici,

- Kraljevine Španije, ki jo zastopa N. Diaz Abad, zastopnica,

- Irske, ki jo zastopata D. O'Donnell in P. Mc Cann, zastopnika,

- Italijanske republike, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik,

- Republike Ciper, ki jo zastopata D. Lyssandrou in E. Papageorgiou, zastopnika,

- Republike Madžarske, ki jo zastopata R. Somssich in A. Muller, zastopnici,

- Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopa J. van Bakel, zastopnica,

- Republike Avstrije, ki jo zastopa E. Riedl, odvetnik,

- Republike Poljske, ki jo zastopa T. Nowakowski, zastopnik,

- Portugalske republike, ki jo zastopa L. Fernandes, zastopnik,

- Republike Finske, ki jo zastopa T. Pynnä, zastopnica,

- Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki jo zastopa D. Anderson, QC,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
18. novembra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj:
 - ugotovi, da Francoska republika s tem, da ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji (C-64/88, Recueil, str. I-2727), ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES;

- Francoski republiki naloži, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ plača denarno kazen v znesku 316.500 EUR za dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, in sicer šteto od razglasitve te sodbe do izvršitve zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji;

- Francoski republiki naloži plačilo stroškov.

Skupnostna ureditev

Ureditev na področju nadzora

- 2 Svet je uvedel določene ukrepe nadzora za ribolovne dejavnosti ladij držav članic. Ti ukrepi so bili zaporedoma določeni z Uredbo Sveta (EGS) št. 2057/82 z dne 29. junija 1982 o uvedbi določenih ukrepov nadzora za ribolovne dejavnosti ladij držav članic (UL L 220, str. 1), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2241/87 z dne 23. julija 1987 o uvedbi določenih ukrepov nadzora za ribolovne dejavnosti (UL L 207, str. 1), tudi ta od 1. januarja 1994 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2847/93 z dne 12. oktobra 1993 o oblikovanju nadzornega sistema na področju skupne ribiške politike (UL L 261, str. 1).

- 3 Ukrepi nadzora, ki jih določajo te uredbe, so v bistvu enaki.

4 Člen 1(1) in (2) Uredbe št. 2847/93 določa:

„1. Za zagotovitev skladnosti s predpisi skupne ribiške politike se oblikuje sistem Skupnosti, ki vključuje predvsem določbe za tehnično spremljanje:

- ukrepov za ohranitev in upravljanje virov,

- strukturnih ukrepov,

- ukrepov o skupni tržni ureditvi,

prav tako pa tudi določbe za večjo učinkovitost ukrepov, ki se uporabijo ob neupoštevanju zgoraj omenjenih ukrepov.

2. V ta namen vsaka država članica v skladu s predpisi Skupnosti sprejme ustrezne ukrepe za zagotovitev učinkovitosti sistema. Prav tako da svojim pristojnim organom na voljo zadostna sredstva za izvajanje inšpekcijskih in nadzornih nalog, kakor so opredeljene v tej uredbi.“

5 Člen 2(1) te uredbe določa:

„Za zagotovitev skladnosti z vsemi veljavnimi predpisi s področja ukrepov za ohranitev in nadzor vsaka država članica na svojem ozemlju in znotraj voda pod svojo suverenostjo ali jurisdikcijo spremlja ribolovne in povezane dejavnosti. Država

članica izvaja inšpekcijo nad ribiškimi plovili in preiskuje vse dejavnosti, s čimer omogoča preverjanje izvajanja te uredbe, skupaj z dejavnostmi iztovarjanja, prodaje, transporta in skladiščenja rib in z evidentiranjem iztovarjanja in prodaje.“

6 Člen 31(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Države članice zagotovijo sprejetje ustreznih ukrepov, vključno z upravnimi ali kazenskimi postopki v skladu z nacionalno zakonodajo, proti fizičnim ali pravnim osebam, odgovornim za primere, ko ni bila upoštevana skupna ribiška politika, zlasti po izvedenem spremljanju ali inšpekciji, izpeljani v skladu s to uredbo.

2. V postopkih, začelih po odstavku 1, je v skladu z ustreznimi nacionalnimi predpisi odgovornim osebam mogoče učinkovito odvzeti komercialno korist, ki jo imajo od kršenja, ali ustvariti učinke, sorazmerne z resnostjo kršitev, ki bodo odvrčali od nadaljnjih podobnih kršitev.“

Tehnična ureditev

7 Tehnični ukrepi za ohranitev morskih virov iz ureditve na področju nadzora so bili določeni zlasti v Uredbi Sveta (EGS) št. 171/83 z dne 25. januarja 1983 (UL L 24, str. 14), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (EGS) št. 3094/86 z dne 7. oktobra 1986 (UL L 288, str. 1), tudi ta od 1. julija 1997 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 894/97 z dne 29. aprila 1997 (UL L 132, str. 1),

prav tako delno od 1. januarja 2000 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (ES) št. 850/98 z dne 30. marca 1998 za ohranjanje ribolovnih virov s tehničnimi ukrepi za varovanje nedoraslih morskih organizmov (UL L 125, str. 1).

- 8 Tehnični ukrepi, ki jih določajo te uredbe, so v bistvu enaki.

- 9 Ti ukrepi se zlasti nanašajo na minimalno oko mrež, prepoved nameščanja ribiškimi mrežam naprav za zamašitev mrežnega očesa ali zmanjšanje velikosti, prepoved prodaje rib, ki nimajo minimalne velikosti (v nadaljevanju: premajhne ribe), razen za ulov, ki pomeni omejen odstotek ulova (v nadaljevanju: stranski ulov).

Sodba Komisija proti Franciji

- 10 V zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Franciji je Sodišče razsodilo:

„Francoska republika s tem, da v letih od 1984 do 1987 ni zagotovila nadzora za zagotovitev spoštovanja tehničnih ukrepov Skupnosti za ohranitev ribolovnih virov, določenih z Uredbo [št. 171/83] in z Uredbo [št. 3094/86], ni izpolnila obveznosti iz člena 1 Uredbe [št. 2057/82] in člena 1 Uredbe [št. 2241/87].“

11 V tej sodbi je Sodišče zoper Francosko republiko obravnavalo pet očitkov:

- nezadosten nadzor glede minimalnih oces mrež (točke od 12 do 15 sodbe);

- nezadosten nadzor glede nameščanja mrež naprav, prepovedanih s skupnostno ureditvijo (točki 16 in 17 sodbe);

- neizpolnitev obveznosti nadzora glede stranskega ulova (točki 18 in 19 sodbe);

- neizpolnitev obveznosti nadzora glede spoštovanja tehničnih ukrepov ohranitve, s katerimi je prepovedana prodaja premajhnih rib (točke od 20 do 23 sodbe);

- neizpolnitev obveznosti pregona kršitev (točka 24 sodbe).

Predhodni postopek

12 Komisija je z dopisom z dne 8. novembra 1991 zaprosila francoske organe, naj ji sporočijo ukrepe, sprejete za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji. Francoski organi so 22. januarja 1992 odgovorili, da „[so nameravali] storiti vse, kar je v njihovi moči, za uskladitev s pravili“ Skupnosti.

- 13 Med več misijami, izvedenimi v francoskih pristaniščih, so inšpektorji Komisije ugotovili izboljšanje položaja, vendar se je pokazalo več pomanjkljivosti v nadzorih, ki so jih izvedli francoski organi.
- 14 Potem ko so Francosko republiko pozvali, naj predloži stališča, je Komisija 17. aprila 1996 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji ni bila izvršena v naslednjih točkah:
- neuskladitev ukrepa o minimalnih očesih mrež s skupnostno ureditvijo,
 - nezadosten nadzor, ki dopušča prodajo premajhnih rib;
 - permisiven odnos francoskih organov pri pregonu kršitev.
- 15 Komisija je opozorila na možnost denarnih sankcij zaradi neizvršitve sodbe Sodišča in določila dvomesečni rok, da Francoska republika sprejme vse potrebne ukrepe za izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji.
- 16 V okviru izmenjave pisem med francoskimi organi in službami Komisije so navedeni organi to obvestili o ukrepih, ki so jih sprejeli in jih še naprej izvajajo v smislu okrepitve nadzorov.

- 17 Sočasno so bile izvedene inšpekcijske misije v francoskih lukah. Na podlagi poročil, sestavljenih po obisku, od 24. do 28. avgusta 1996 v Lorientu, Le Guilvinecu in Concarneauju, od 22. do 26. septembra 1997 v Guilvinecu, v Concarneauju in v Lorientu, od 13. do 17. oktobra 1997 v Marennes-Oléronju, Arcachonu in Bayonneju, od 30. marca do 4. aprila 1998 v južni Bretanji in v Akvitaniji, od 15. do 19. marca 1999 v Douarnenezu in Lorientu in od 13. do 23. julija 1999 v Lorientu, Bénodetu, Loctudyju, Le Guilvinecu, Lesconilu in Saint Guénoléju, so službe Komisije sklenile, da ostajata dve težavi, in sicer po eni strani pomanjkljiv nadzor, ki dopušča prodajo premajhnih rib, in po drugi strani permisiven odnos francoskih organov pri pregonu kršitev.
- 18 Komisija je na podlagi poročil inšpektorjev 6. junija 2000 izdala dodatno obrazloženo mnenje, v katerem je ugotovila, da zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji ni bila izvršena v dveh zgornjih točkah. Komisija je navedla, da je v tem kontekstu štela za „posebno resno dejstvo, da so javni dokumenti o prodajah na dražbah uradno uporabljali kodo ‚00‘ ob očitni kršitvi določb Uredbe Sveta (ES) št. 2406/96 z dne 26. novembra 1996 o določitvi skupnih tržnih standardov za nekatere ribiške proizvode“ (UL L 334, str. 1). Opozorila je na možnost denarnih sankcij.
- 19 Francoski organi so v svojem odgovoru z dne 1. avgusta 2000 v bistvu navajali, da se je od zadnjega inšpekcijskega poročila nacionalni ribiški nadzor znatno razvil. Bil naj bi predmet notranje reorganizacije z uvedbo „celice“, ki je pozneje postala „naloga“ za nadzor ribolova, in je bil okrepljen s sredstvi nadzora, zlasti z dajanjem na voljo patrolj in sistema za nadzor položajev plovil na zaslonu, nadzornemu osebju pa so bila razdeljena tudi navodila za uporabo.
- 20 Med inšpekcijsko misijo od 18. do 28. junija 2001 v občinah Le Guilvinec, Lesconil, Saint Guénolé in Loctudy so inšpektorji Komisije ugotovili šibkost nadzorov, prisotnost premajhnih rib in prodajo teh rib pod oznako „00“.

- 21 Z dopisom z dne 16. oktobra 2001 so francoski organi Komisiji posredovali kopijo navodila, naslovljenega na regionalne in departmajske direkcije za pomorske zadeve, s katerim so odredili, da naj do 31. decembra 2001 ne bodo uporabljali oznako „00“ in da naj od tega datuma uporabljajo predpisane sankcije za operaterje, ki se mu ne bi podredili. Ti organi so opozorili, da sta se od leta 1998 zvišala število pregonov zaradi kršitev pravil o minimalni velikosti in odvračilni učinek izrečenih kazni. Sporočili, da je bil leta 2001 sprejet načrt splošnega nadzora ribolova, ki je določil prednostne naloge, med katerimi sta izvedba načrta obnove osliča in strog nadzor minimalnih velikosti.
- 22 Komisija je vložila to tožbo, ker Francoska republika še vedno ni izvršila zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji.

Postopek pred Sodiščem

- 23 V odgovor na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo zaradi obravnave z dne 3. marca 2004, je Komisija sporočila, da so njene službe od vložitve te tožbe (od 11. do 16. maja 2003 v Sèteju in Port Vendresu, od 19. do 20. junija 2003 v Loctudyju, Lesconilu, St-Guénoléju in Le Guilvenecu in od 14. do 22. julija 2003 v Port-la-Nouvelu, Sèteju, Grau-du-Roiju, Carroju, Sanary sur-Meru in Toulonu) izvedle tri nove inšpekcijske misije. Po mnenju Komisije iz poročil o teh misijah sledi, da se je število primerov prodaje premajhnih rib zmanjšalo v Bretanji, vendar pa so še težave na sredozemski obali glede rdeče tune. Iz tega naj bi tudi sledilo, da so bili nadzori iztovarjanja redki.

- 24 Komisija je pojasnila, da za presojo učinkovitosti ukrepov, ki so jih sprejeli francoski organi, nujno potrebuje zapisnike in statistične bilance o izvedbi različnih ukrepov splošne ureditve nadzora ribištva, na katere je opozorila francoska vlada.
- 25 Francoska vlada je na poziv Sodišča, naj sporoči, koliko nadzorov na morju in kopnem so francoski organi izvedli od vložitve te tožbe za spoštovanje pravila o minimalni velikosti rib in koliko je bilo ugotovljenih kršitev in sodnih pregonov teh kršitev, 30. januarja 2004 predložila nove statistične podatke. Iz tega je sledilo, da se je število nadzorov, ugotovljenih kršitev in kaznovanj leta 2003 v primerjavi z letom 2002 zmanjšalo.
- 26 Francoska vlada je pojasnila zmanjšanje nadzorov na morju z mobilizacijo francoskih plovil za boj proti onesnaženju, povzročenemu z brodolomom tankerja Prestige, in zmanjšanjem nadzora na kopnem z izboljšanjem discipline ribičev. Pojasnila je zmanjšanje izrečenih obsodb z učinki Zakona št. 2002-1062 z dne 6. avgusta 2002 o amnestiji (JORF št. 185 z dne 9. avgusta 2002, str. 13647) in poudarila zvišanje povprečnega zneska izrečenih kazni.

Očitana neizpolnitev obveznosti

Zadevno geografsko območje

- 27 Uvodoma je treba poudariti, da se je ugotovitev iz izreka zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, da Francoska republika ni zagotovila nadzora za zagotovitev

spoštovanja tehničnih ukrepov Skupnosti za ohranitev ribolovnih virov, določenih z uredbama št. 171/83 in 3094/86, nanašala le, kot izhaja iz razmejitve, opravljene v členu 1(1) teh uredb, na ulov in iztovarjanje ribolovnih virov, ki se je razvilo na nekaterih območjih severnovzhodnega Atlantika.

- 28 Kot je poudarila francoska vlada in pojasnila Komisija na obravnavi 3. marca 2004, se ta tožba nanaša le na položaj na istih območjih.

Referenčni datum

- 29 Komisija je Francoski republiki poslala prvo obrazloženo mnenje 14. aprila 1996 in nato dodatno obrazloženo mnenje 6. junija 2000.
- 30 Iz tega izhaja, da je referenčni datum za presojo očitane neizpolnitve obveznosti iztek roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, torej dva meseca po vročitvi tega (sodbi z dne 13. junija 2002 v zadevi Komisija proti Španiji, C-474/99, Recueil, str. I-5293, točka 27, in Komisija proti Grčiji, C-33/01, Recueil, str. I-5447, točka 13).
- 31 Komisija je Francoski republiki naložila plačilo denarne kazni, treba pa je ugotoviti tudi to, ali je očitana neizpolnitev obveznosti trajala vse do preučitve dejstev s strani Sodišča.

Obseg dolžnosti držav članic v okviru skupne ribiške politike

- 32 Člen 1 Uredbe št. 2847/93, ki na področju ribištva pomeni poseben izraz obveznosti, naloženih državam članicam s členom 10 ES, določa, da te sprejmejo primerne ukrepe za zagotovitev učinkovitosti skupnostnega sistema ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva.
- 33 Uredba št. 2847/93 v tem pogledu uvaja solidarno odgovornost držav članic (glej v povezavi z Uredbo št. 2241/87 sodbo z dne 27. marca 1990 v zadevi Španija proti Svetu, C-9/89, Recueil, str. I-1383, točka 10). Ta solidarna odgovornost je taka, da če ena država članica ne izpolni svojih obveznosti, ogrozi interese drugih držav članic in njihovih gospodarskih subjektov.
- 34 Spoštovanje obveznosti, h kateremu so države članice zavezane na podlagi skupnostnih pravil, je nujno za zagotovitev zaščite ribolovnih virov, ohranitev morskih bioloških virov in njihovega izkoriščanja na trajnih osnovah in v primernih ekonomskih in socialnih pogojih (glej v zvezi z nespoštovanjem kvotnih ureditev za ribolovna leta od 1991 do 1996 sodbo Sodišča z dne 25. aprila 2002 v združenih zadevah Komisija proti Franciji, C-418/00 in C-419/00, Recueil, str. I-3969, točka 57).
- 35 V ta namen člen 2 Uredbe št. 2847/93, ki povzema obveznosti, določene s členom 1(1) Uredbe št. 2241/87, nalaga državam članicam nadzor ribolova in povezanih dejavnosti. Od držav članic zahteva izvedbo inšpekcije nad ribiškimi plovili in nadzor vseh dejavnosti, zlasti dejavnosti iztovarjanja, prodaje, transporta in skladiščenja rib ter evidentiranje iztovarjanja in prodaje.

- 36 Člen 31 Uredbe št. 2847/93, ki povzema obveznosti, določene s členom 1(2) uredb št. 2057/82 in 2241/87, nalaga državam članicam pregon ugotovljenih kršitev. V zvezi s tem določa, da morajo biti začetni postopki taki, da učinkovito odvzamejo odgovornim osebam komercialno korist, ki jo imajo od kršenja, ali da ustvarijo učinke, sorazmerne z resnostjo kršitev, ki bodo odvrčali od nadaljnjih podobnih kršitev.
- 37 Uredba št. 2847/93 tako daje natančne podatke o vsebini ukrepov, ki jih morajo države članice sprejeti in ki morajo biti namenjeni temu, da se zagotovi zakonitost ribolova s ciljem hkratne preprečitve morebitnih nepravilnosti in njihovega zatiranja. Ta cilj zahteva, da so izvedeni ukrepi učinkoviti, sorazmerni in odvrčilni. Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 39 svojih sklepnih predlogov z dne 29. aprila 2004, mora za osebe, ki se ukvarjajo z ribolovno dejavnostjo ali povezano dejavnostjo, obstajati resna nevarnost, da bodo ob kršitvi pravil skupne ribiške politike odkrite in ustrezno kaznovane.
- 38 Glede na te preudarke je treba preučiti, ali je Francoska republika sprejela vse ukrepe, ki jih zajema izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji.

Prvi očitek: nezadostnost nadzora

Trditve strank

- 39 Komisija navaja, da iz ugotovitev njenih inšpektorjev sledi, da je nadzor francoskih organov glede spoštovanja skupnostnih določb o minimalni velikosti rib še vedno pomanjkljiv.

- 40 Povečanje števila inšpekcij, na kar je opozorila francoska vlada, ne more spremeniti teh ugotovitev, če bi šlo zgolj za nadzor na morju. Glede načrtov nadzora, ki jih je sprejela ta vlada v letih 2001 in 2002, ti sami po sebi ne morejo odpraviti očitane neizpolnitve obveznosti. Izvedba teh načrtov bi dejansko pomenila predhodno določitev ciljev, nujnih za presojo učinkovitosti in izvedljivosti navedenih načrtov. Poleg tega bi bilo treba te dejansko izvesti, česar pa z misijami, izvedenimi v francoskih pristaniščih od njihove uvedbe, ni bilo mogoče ugotoviti.
- 41 Francoska vlada na začetku pripominja, da francoski organi niso bili nikoli seznanjeni z inšpekcijskimi poročili, na katera se opira Komisija, in tako niso mogli odgovoriti na v njih vsebovane trditve. Ta poročila poleg tega temeljijo na čistih domnevah.
- 42 Nato navaja, da je od razglasitve zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji nepretrgoma krepila svoja sredstva nadzora. Ta krepitev naj bi bila v obliki zvišanja števila inšpekcij na morju in sprejetega načrta splošnega nadzora leta 2001, ki je bil dopolnjen z načrtom nadzora „minimalne velikosti ulova“ leta 2002. Glede učinkovitosti teh ukrepov poudarja, da bi bila odsotnost prodajanja premajhnih rib lahko ugotovljena med več preveritvenimi misijami, ki so jih izvedli inšpektorji Komisije.
- 43 Končno se po mnenju francoske vlade Komisija omeji na trditev, da so njeni sprejeti ukrepi neprimerni, vendar ne navede tistih, ki bi bili taki, da bi odpravili očitano neizpolnitev obveznosti.

Presoja Sodišča

- 44 Kot postopek iz člena 226 ES (glej glede nespoštovanja kvotne ureditve za ribolovni leti 1988 in 1990 sodbo z dne 1. februarja 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, C-333/99, Recueil, str. I-1025, točka 33) postopek iz člena 228 ES temelji na objektivni ugotovitvi naspoštovanja obveznosti države članice.
- 45 V tem primeru je Komisija v podporo svojemu očitku predložila poročila z misij, ki so jih sestavili njeni inšpektorji.
- 46 Trditve francoske vlade, navedene v dupliki, po kateri poročil, na katera se je sklicevala Komisija v svoji tožbi, ne more uporabiti kot dokaz o nadaljevanju neizpolnitve obveznosti zato, ker francoski organi niso bili o njih nikoli obveščeni, ni mogoče sprejeti.
- 47 Iz preučitve poročil, ki jih je predstavila Komisija, izhaja, da se vsa poročila po letu 1998, ki so bila vložena v spis v celotnem besedilu ali kot obširni povzetki, sklicujejo na zapisnike sestankov, na katerih so bili pristojni nacionalni organi obveščeni o rezultatih inšpekcijskih misij in so torej imeli možnost predložiti svoje pripombe k ugotovitvam inšpektorjev Komisije. Če te presoje ni v prejšnjih poročilih, vloženi v spis kot izvlečki, omejenih na ugotovitve dejstev, ki so jih opravili omenjeni inšpektorji, glede na to zadostuje opozorilo, da je francoska vlada v dopisu z dne 1. avgusta 2000, naslovljenem na Komisijo v odgovor na dodatno obrazloženo mnenje z dne 6. junija 2000, predložila svoje pripombe o vsebini teh poročil, ne da bi sprožila dvom o pogojih njihovega posredovanja francoskim organom.

- 48 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali so podatki, vsebovani v poročilih misij, ki jih je predstavila Komisija, taki, da se objektivno ugotovi nadaljevanje neizpolnitve obveznosti Francoske republike glede obveznosti nadzora.
- 49 Glede položaja ob izteku roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, iz poročil, na katera se je Komisija oprla v omenjenem mnenju (glej točko 17 te sodbe) izhaja, da so inšpektorji lahko ugotovili prisotnost premajhnih rib med vsako od izvedenih šestih misij. Ugotovili so lahko zlasti obstoj trga za premajhne osliče, prodajane pod imenom „merluchons“ (mladi osličji) ali „friture de merluchons“ (ocvrta mladi osličji) in prodajane s kršitvijo tržnih standardov, določenih z Uredbo št. 2406/96, pod kodo „00“.
- 50 Med petimi od šestih misij sta bila iztovarjenje in prodaja premajhnih rib izvedena brez nadzora pristojnih nacionalnih organov. Kot je priznala francoska vlada v odgovoru z dne 1. avgusta 2000 na dodatno obrazloženo mnenje z dne 6. junija 2000, osebe, ki so jih inšpektorji lahko srečali, „niso spadale v kategorije uslužbencev, pooblaščenih za ugotovitev kršitev ribiške ureditve, niti v upravo za pomorske zadeve“. Ob šesti misiji so inšpektorji ugotovili, da so bile premajhne ribe iztovorjene in prodajane ob prisotnosti nacionalnih organov, pristojnih za ugotovitev kršitev ribiške ureditve. Ti organi kljub temu niso začeli pregona zoper kršitelje.
- 51 Ti elementi omogočajo ugotovitev nadaljevanja prakse prodaje premajhnih rib v odsotnosti učinkovitega posredovanja pristojnih nacionalnih organov, ki pomeni

tako stopnjo stalnosti in posplošenosti, da lahko zaradi kumulativnega učinka resno ogrozi cilje skupnostne ureditve ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva.

- 52 Poleg tega podobnost in ponavljanje položajev, ugotovljenih v vseh poročilih, omogočata sklepanje, da so ti primeri lahko le posledica strukturne nezadostnosti ukrepov, ki so jih izvedli francoski organi, in posledica neizpolnitev obveznosti teh organov, da izvedejo učinkovit, sorazmeren in odvrtačen nadzor, ki jim ga nalaga skupnostna ureditev (glej v tem smislu navedeno sodbo z dne 1. februarja 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 35).
- 53 Ugotoviti je treba torej to, da ob izteku roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, Francoska republika s tem, da ni zagotovila nadzora ribolovnih dejavnosti v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji in tako ni izpolnila obveznosti iz člana 228 ES.
- 54 Na dan, ko je Sodišče preučilo dejstva glede položaja, razpoložljivi podatki razkrivajo, da bistvene pomanjkljivosti še ostajajo.
- 55 Tako so med misijo, izvedeno v Bretanji junija 2001 (glej točko 20 te sodbe), inšpektorji Komisije lahko še enkrat ugotovili prisotnost premajhnih rib. Zmanjšanje

števila primerov prodaje takih rib je bilo ugotovljeno med poznejšo misijo v isti regiji v juniju 2003 (glej točko 23 te sodbe). Vendar pa ta okoliščina ni odločilna glede skladnosti ugotovitev, navedenih v poročilih, sestavljenih med tema misijama, glede pomanjkanja učinkovitosti nadzora na kopnem.

- 56 Ker je Komisija predložila dovolj elementov, s katerimi je izkazano nadaljevanje neizpolnitve obveznosti, mora država članica bistveno in podrobno izpodbiti predstavljene podatke in njihove posledice (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji, 272/86, Recueil, str. 4875, točka 21, in z dne 9. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Italiji, C-365/97, Recueil, str. I-7773, točke od 84 do 87).
- 57 V zvezi s tem je treba poudariti, da podatek glede povečanja nadzorov po načrtih, sprejetih v letih 2001 in 2002, na katere je opozorila francoska vlada v odgovoru na tožbo, nasprotuje podatku, ki ga je ta vlada predložila v odgovor na vprašanja Sodišča (glej točko 26 te sodbe), iz katere izhaja, da se je število nadzorov na kopnem in na morju leta 2003 zmanjšalo glede na leto 2002.
- 58 Če domnevamo, da se tako različne podatke, kot navaja francoska vlada, lahko šteje za kazalce izboljšanja položaja, to vseeno ne spremeni tega, da vloženi napor niso taki, da bi upravičili ugotovljene neizpolnitve obveznosti (zgoraj navedena sodba z dne 1. februarja 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 36).
- 59 V tem kontekstu trditve francoske vlade, po katerih zmanjšanje nadzora upravičuje večja disciplina ribičev, tudi niso utemeljene.

- 60 Dejansko, kot je francoska vlada sama poudarila v odgovoru na tožbo, začetek akcij za spremembo ravnanja in mišljenja pomeni dolg proces. Šteti je torej treba, da je strukturna pomanjkljivost nadzorov za spoštovanje pravil o minimalni velikosti rib v obdobju, ki se razteza na več kot 10 let, pri določenih zadevnih gospodarskih subjektih privedla do ravnanj, ki jih bo mogoče popraviti le z vztrajno akcijo.
- 61 V teh okoliščinah, glede na podrobne elemente, ki jih je predstavila Komisija, podatki, ki jih je predložila francoska vlada, niso dovolj vsebinski za dokazovanje, da so ukrepi, ki jih je izvedla na področju nadzora ribolovnih dejavnosti, dovolj učinkoviti za zadovoljitev obveznosti zagotovitve učinkovitosti skupnostne ureditve ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva (glej točki 37 in 38 te sodbe).
- 62 Ugotoviti je treba torej to, da ko je Sodišče presodila dejstva, ki so mu bila predložena, Francoska republika s tem, da ni zagotovila nadzora ribolovnih dejavnosti v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji in tako ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.

Drugi očitek: nezadostnost pregona

Trditve strank

- 63 Komisija navaja, da pregoni francoskih organov za kršitve določb Skupnosti na področju minimalne velikosti rib niso zadostni. Na splošno se nezadostnost nadzora

kaže v številu pregonov. Poleg tega izhajajo iz podatkov, ki jih je predložila francoska vlada, da če so bile kršitve ugotovljene, pregoni niso bili sistematični.

- 64 Glede statistik, ki jih je predstavila francoska vlada pred iztekom roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, Komisija poudarja, da so preveč splošne, saj zadevajo celotno francosko ozemlje in ne določajo podrobneje preganjanih kršitev.
- 65 Komisija o naknadno predloženih podatkih meni, da ne omogočajo sklepanja, da bi francoski organi uporabili politiko odvračilnih sankcij glede kršitev pravil o minimalni velikosti rib. Poudarja, da je francoska vlada za leto 2001 ob uporabi Uredbe Sveta (ES) št. 1447/1999 z dne 24. junija 1999 o seznamu vrst ravanja, ki resno kršijo pravila skupne ribiške politike (UL L 167, str. 5), in Uredbe Komisije (ES) št. 2740/1999 z dne 21. decembra 1999 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 1447/1999 (UL L 328, str. 62), sporočila 73 primerov kršitev pravil o minimalni velikosti rib. Vendar naj bi bila globa naložena le v osmih primerih oziroma v 11 %.
- 66 Čeprav Komisija priznava, da je okrožnica ministra za pravosodje z dne 16. oktobra 2002, na katero se sklicuje francoska vlada, ustrezen ukrep, meni, da je treba preveriti, kako bo uporabljena. V zvezi s tem pripominja, da zadnje številke, ki jih je sporočila francoska vlada za leto 2003, kažejo zmanjšanje izrečenih obsodb.

- 67 Francoska vlada navaja, da se od leta 1991 število preganjanih kršitev in pomen izrečenih obsodb vztrajno povečuje. Vendar poudarja, da le izključno statistična preučitev števila preganjanih kršitev ne more sama po sebi prikazati učinkovitosti nadzornega sistema, če ta temelji na nikjer dokazani domnevi stabilnosti števila kršitev.
- 68 Francoska vlada opozarja na okrožnico, ki jo je minister za pravosodje 16. oktobra 2002 naslovil na generalne pravobranilce na Cours d'appel v Rennesu, Poitiersu, Bordeauxu in Pauju, v kateri sta zelo priporočena sistematičen pregon kršitev in izrekanje odvračilnih denarnih kazni. Vendar priznava, da ta odlok ni mogel polno učinkovati leta 2002 niti leta 2003 zaradi zakona št. 2002-1062, s katerim so bile odpuščene kršitve, storjene pred 17. majem 2002, kolikor denarna kazen ni preseгла 750 EUR.

Presoja Sodišča

- 69 Obveznost držav članic, da skrbijo, da so kršitve skupnostne ureditve predmet sankcij, ki so učinkovite, sorazmerne in odvračilne, je na področju ribištva ključnega pomena. Dejansko, če pristojni organi države članice ne bi sistematično preganjali odgovornih za take kršitve, bi bili ogroženi tako ohranitev in upravljanje ribolovnih virov kot tudi enovito izvajanje skupne ribiške politike (glej glede nespoštovanja ureditve kvot za ribolovni leti 1991 in 1992 sodbo z dne 7. decembra 1995 v zadevi Komisija proti Franciji, C-52/95, Recueil, str. I-4443, točka 35).
- 70 Glede na, v tem primeru, položaj ob izteku roka, določen v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, zadostuje opozoriti na opravljene ugotovitve v točkah

od 49 do 52 te sodbe. Ko je ugotovljeno, da nacionalni organi niso razkrili ugotovljenih kršitev in da niso bili sestavljeni zapisniki zoper kršitelje, je nujno treba ugotoviti, da navedeni organi niso izpolnili obveznosti pregona, ki jim ga nalaga skupnostna ureditev (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 24).

- 71 Glede položaja na dan, ko je Sodišče presoјalo dejstva, se je treba opreti na opravljene ugotovitve iz točk od 54 do 61 te sodbe, po katerih občutne pomanjkljivosti v nadzorih ostajajo. V zvezi s temi ugotovitvami povečanje števila preganjanih kršitev, na kar je opozorila francoska vlada, ne more biti zadostno. Dejansko, kot je poudarila ta vlada, zgolj statistična preučitev števila preganjanih kršitev ne more prikazati učinkovitosti nadzornega sistema.
- 72 Poleg tega, kot je poudarila Komisija, izhaja iz podatkov, ki jih je predložila francoska vlada, da se vseh ugotovljenih kršitev ne preganja. Prav tako se zdi, da niso vse kršitve, ki se preganjajo, predmet odvračilnih sankcij. Prav tako dejstvo, da so številne kršitve na področju ribištva lahko izkoristile ugodnosti zakona št. 2002-1062, kaže, da so bile v vseh teh primerih izrečene kazni nižje od 750 EUR.
- 73 V teh okoliščinah glede na podrobne elemente, ki jih je predstavila Komisija, podatki, ki jih je predložila francoska vlada, niso dovolj vsebinski za prikaz, da so ukrepi, ki jih je izvedla glede pregona kršitev ureditve ribištva, dovolj učinkoviti, sorazmerni in odvračilni za izpolnitev obveznosti zagotoviti učinkovitost skupnostne ureditve ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva (glej točki 37 in 38 te sodbe).

- 74 Ugotoviti je treba torej to, da ob izteku roka, določenega v dodatnem obrazloženem mnenju z dne 6. junija 2000, in na dan, ko je Sodišče presodilo predstavljena dejstva, Francoska republika s tem, da ni zagotovila, da se kršitve ureditve ribolovnih dejavnosti preganjajo v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji in tako ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.

Denarne sankcije zaradi neizpolnitve obveznosti

- 75 Za kaznovanje neizvršitve zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji je Komisija Sodišču predlagala, naj Francoski republiki naloži dnevno denarno kazen od dneva razglasitve te sodbe do dne, ko bo izpolnila obveznosti. Glede na posebne značilnosti ugotovljene neizpolnitve obveznosti Sodišče meni, da je primerno med drugim ugotoviti, ali bi naložitev pavšalnega zneska lahko bila ustrezen ukrep.

Možnost združitve denarne kazni in pavšalnega zneska

Trditve strank in stališča, predložena Sodišču

- 76 V odgovor na vprašanje, ali v postopku, uvedenem na podlagi člena 228(2) ES, Sodišče lahko zadevni državi članici, če ugotovi, da ni izvršila njegove sodbe, naloži plačilo pavšalnega zneska in denarne kazni, so Komisija, danska, nizozemska, finska vlada in vlada Združenega kraljestva odgovorile pritrdilno.

- 77 Njihove trditve v bistvu temeljijo na dejstvu, da se ta ukrepa dopolnjujeta, ker imata oba, vsak v svojem delu, odvratilni učinek. Kombinacijo teh ukrepov bi bilo treba šteti za enovito sredstvo za doseg cilja, določenega s členom 228 ES, kar pomeni ne le spodbuditi zadevno državo članico, da izvrši prvotno sodbo, ampak tudi, v splošnejšem pogledu, zmanjšati možnost ponovitve podobnih kršitev.
- 78 Francoska, belgijska, češka, nemška, grška, španska, irska, italijanska, ciprska, madžarska, avstrijska, poljska in portugalska vlada so zagovarjale nasprotno trditev.
- 79 Opirajo se na besedilo člena 228(2) ES in na uporabo veznika „ali“, ki mu pripisujejo ločilen pomen, in na namen te določbe. Ta naj ne bi bila kaznovalne narave, saj člen 228(2) ES nima namena kaznovati državo članico zamudnico, ampak jo le spodbuditi k izvršitvi sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Nemogoče je razlikovati več obdobij neizpolnitve obveznosti, upoštevati bi bilo treba zgolj celotno obdobje neizpolnitve obveznosti. Kopičenje denarnih kazni je v nasprotju z načelom, ki prepoveduje, da bi bilo isto ravnanje dvakrat kaznivo. Poleg tega bi bila ob odsotnosti širokih smernic Komisije glede meril, ki se uporabijo za izračun pavšalnega zneska, naložitev takega zneska s strani Sodišča v nasprotju z načeli pravne varnosti in transparentnosti. Pomenila bi tudi grožnjo enakemu obravnavanju, saj tak ukrep ni bil predviden v sodbah z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-387/97, Recueil, str. I-5047) in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-278/01, Recueil, str. I-14141).

Presoja Sodišča

- 80 Cilj postopka iz člena 228(2) ES je spodbuditi državo članico zamudnico k izvršitvi sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti in s tem zagotoviti učinkovito uporabo prava Skupnosti. Ukrepa, predvidena s to določbo, torej pavšalni znesek in denarna kazen, oba zasledujeta ta cilj.
- 81 Uporaba enega ali drugega ukrepa je odvisna od zmožnosti vsakega, da doseže zasledovani cilj glede na okoliščine primera. Če se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da v najkrajšem možnem roku izpolni obveznost, ki bi se ob odsotnosti takega ukrepa še nadaljevala, naložitev pavšalnega zneska temelji bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice na zasebne in javne interese, zlasti ko se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala v daljšem obdobju od sodbe, s katero je bila prvotno ugotovljena.
- 82 V teh okoliščinah ni izključen poseg po vrstah sankcij, določenih v členu 228(2) ES, zlasti kadar je neizpolnitev obveznosti trajala daljše obdobje in bi se še nadaljevala.
- 83 Taki razlagi ne more nasprotovati v členu 228(2) ES uporabljeni veznik „ali“ za povezavo denarnih kazni, ki so lahko naložene. Kot so navedle Komisija in danska, nizozemska in finska vlada ter vlada Združenega kraljestva, ta veznik lahko z jezikovnega stališča zajema bodisi alternativni ali kumulativni pomen in ga je treba brati glede na sobesedilo, v katerem je uporabljen. Glede namena člena 228 ES je treba uporabo veznika „ali“ v odstavku 2 te določbe razumeti v kumulativnem smislu.

- 84 Ugovor, ki so ga navajale zlasti nemška, grška, madžarska, avstrijska in poljska vlada, po katerem bi kumulativna naložitev denarne kazni in pavšalnega zneska z dvakratnim upoštevanjem istega obdobja neizpolnitve obveznosti nasprotovala načelu *ne bis in idem*, je treba prav tako zavrnilo. Dejansko ima vsaka sankcija svojo vlogo in mora biti določena tako, da se ta izpolni. Iz tega sledi, da se v primeru hkratne naložitve plačila denarne kazni in pavšalnega zneska upošteva trajanje neizpolnitve obveznosti kot eno od meril z namenom, da se določi primerna raven prisile in odvrnitve.
- 85 Trditev, na katero se sklicuje zlasti belgijska vlada, po kateri bi v odsotnosti širokih smernic, ki jih sprejme Komisija za izračun pavšalnega zneska, naložitev takega zneska nasprotovala načelom pravne varnosti in transparentnosti, tudi ni utemeljena. Čeprav take široke smernice dejansko prispevajo k zagotovitvi transparentnosti, predvidljivosti in pravni varnosti postopka, ki ga vodi Komisija (glej o tem široke smernice o izračunu denarne kazni v zgoraj navedeni sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 87), izvedba pooblastil, ki jih Sodišču daje člen 228(2) ES, vendarle ni pogojena s tem, da Komisija sprejme taka pravila, ki v nobenem primeru Sodišča ne morejo zavezovati (zgoraj navedeni sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 89, in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, točka 41).
- 86 Glede ugovora francoske vlade, po katerem bi kumulativna naložitev denarne kazni in pavšalnega zneska pomenila grožnjo enakemu obravnavanju, kolikor ni bila predvidena v zgoraj navedenih sodbah z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, je treba ugotoviti, da je naloga Sodišča, da v vsaki zadevi ob upoštevanju okoliščin primera določi denarne sankcije, ki jih je treba naložiti. V teh okoliščinah dejstvo, da v prej razsojenih zadevah niso bili naloženi kumulativni ukrepi, ne more samo po sebi pomeniti ovire taki kumulativni naložitvi v poznejši zadevi, kolikor bi bila ta, glede na naravo, resnost in nadaljevanje ugotovljene neizpolnitve obveznosti, ustrezna.

Prosta presoja Sodišča glede denarnih sankcij, ki se lahko naložijo

Trditve strank in stališča, predstavljena Sodišču

- 87 Glede vprašanja, ali se, glede na okoliščine primera, Sodišče lahko oddalji od predlogov Komisije in naloži državi članici plačilo pavšalnega zneska, čeprav Komisija ni dala nobenega predloga v tem smislu, so Komisija in češka, madžarska ter finska vlada odgovorile pritrdilno. Zanje ima Sodišče v zadevi diskrecijsko oblast, ki obsega določitev najprimernejše sankcije, neodvisno od predloga Komisije glede tega.
- 88 Francoska, belgijska, danska, nemška, grška, španska, irska, italijanska, nizozemska, avstrijska, poljska in portugalska vlada menijo nasprotno. V zvezi s tem navajajo vsebinske in postopkovne trditve. Glede vsebine navajajo, da bi izvajanje take diskrecijske oblasti Sodišča ogrozilo načela pravne varnosti, predvidljivosti, transparentnosti in enakega obravnavanja. Nemška vlada dodaja, da Sodišče v vsakem primeru nima potrebne politične legitimnosti za izvajanje take oblasti na področju, na katerem igrajo pomembno vlogo presoje politične primernosti. Zgoraj navedene vlade s postopkovnega stališča poudarjajo, da tako široka oblast ni združljiva s splošnim načelom civilnega postopka, skupnega vsem državam članicam, po katerem sodnik ne more prekoračiti predlogov strank, in vztrajajo pri nujnosti kontradiktornega postopka, ki zadevni državi članici omogoči, da uporabi svoje pravice obrambe.

Presoja Sodišča

- 89 Glede trditve, izpeljanih iz načel pravne varnosti, predvidljivosti, transparentnosti in enakega obravnavanja, je smiselno napotiti k presoji v točkah 85 in 86 te sodbe.
- 90 Glede trditve nemške vlade o odsotnosti politične legitimnosti Sodišča za določitev denarne sankcije, ki je Komisija ne predlaga, je treba razlikovati med različnimi stopnjami, ki jih obsega postopek, določen v členu 228(2) ES. Ko je Komisija uporabila svojo diskrecijsko pravico glede uvedbe postopka zaradi neizpolnitve obveznosti (glej, zlasti glede člena 226 ES, sodbi z dne 25. septembra 2003 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-74/02, Recueil, str. I-9877, točka 17, in z dne 21. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-477/03, neobjavljena v Recueil, točka 11), se vprašanje, ali je zadevna država članica izvršila prejšnjo sodbo Sodišča ali ne, obravnava v sodnem postopku, v katerem so politični preudarki neupoštevni. Sodišče v okviru opravljanja svoje sodne funkcije presodi, koliko je obstoječi položaj v zadevni državi članici v skladu s prvotno sodbo, in glede na okoliščine primera ugotovi resnost obstoječe neizpolnitve obveznosti. Iz tega sledi, da se lahko, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 24 sklepnih predlogov z dne 18. novembra 2004, možnost naložitve denarne sankcije in izbira sankcije, ki je najbolj prilagojena okoliščinam primera, presodita le glede na ugotovitve Sodišča v sodbi, ki bo izrečena na podlagi člena 228(2) ES, in ne sodita v politično sfero.
- 91 Trditve, po kateri bi Sodišče, če bi se oddaljilo od predlogov Komisije ali bi jih prekoračilo, kršilo splošno načelo civilnega postopka, ki sodniku prepoveduje prekoračitev predlogov strank, prav tako ni utemeljena. Postopek, določen v členu 228(2) ES je dejansko poseben sodni postopek, lasten pravu Skupnosti, ki ga ni mogoče enačiti s civilnim postopkom. Obsodba na plačilo denarne kazni in/ali pavšalnega zneska nima namena nadomestiti kakršne koli škode, ki bi jo povzročila

zadevna država članica, ampak izvesti nanjo ekonomski pritisk, ki jo spodbudi, da odpravi ugotovljeno neizpolnitev obveznosti. Naložene denarne kazni morajo torej biti določene glede na stopnjo potrebne prepričljivosti, da zadevna država članica spremeni ravnanje.

- 92 Glede pravic obrambe, ki morajo biti na voljo zadevni državi članici, pri katerih so vztrajale francoska, belgijska, nizozemska, avstrijska in finska vlada, je treba poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 11 sklepnih predlogov z dne 18. novembra 2004, da je treba postopek, določen v členu 228(2), ES šteti za poseben sodni postopek izvršitve sodb, z drugimi besedami, kot način izvršbe. Torej je treba v tem smislu presoditi postopkovne garancije, ki morajo biti na voljo zadevni državi članici.
- 93 Iz tega sledi, da, potem ko je v okviru kontradiktornega postopka ugotovljeno nadaljevanje neizpolnitve obveznosti iz prava Skupnosti, pravice obrambe, ki jih je treba priznati državi članici zamudnici v zvezi s predvidenimi denarnimi sankcijami, morajo upoštevati zasledovani cilj, kar pomeni zagotoviti in jamčiti za ponovno vzpostavitev spoštovanja zakonitosti.
- 94 V tem primeru, ko gre za dejansko ravnanje, ki lahko privede do naložitve denarnih sankcij, je Francoska republika imela možnost za obrambo ves čas predhodnega postopka, ki je trajal okoli devet let in v katerem sta bili izdani dve obrazloženi mnenji, kot tudi v okviru pisnega postopka in obravnave 3. marca 2004 v tej zadevi. Ta preučitev dejstev je Sodišče privedla do ugotovitve nadaljevanja neizpolnitve obveznosti Francoske republike (glej točko 74 te sodbe).

- 95 Komisija, ki je Francosko republiko v dveh obrazloženih mnenjih opozorila na nevarnost denarnih sankcij (glej točki 15 in 18 te sodbe), je pred Sodiščem navedla merila (glej točko 98 te sodbe), ki jih je mogoče upoštevati pri določitvi denarnih kazni, namenjenih izvajanju zadostnega ekonomskega pritiska na Francosko republiko za prisiljenje, da v najkrajšem možnem času odpravi neizpolnitev obveznosti, in na ustrezno pomembnost, ki jo je treba dati tem merilom. Francoska republika se je o njih izjavila med pisnim postopkom in obravnavo 3. marca 2004.
- 96 S sklepom z dne 16. junija 2004 je Sodišče pozvalo stranke, naj se izjavijo glede vprašanja, ali bi pod predpostavko, da bi Sodišče ugotovilo, da država članica ni sprejela ukrepov, ki jih obsega izvršitev prejšnje sodbe, in ko je Komisija predlagala Sodišču, naj to državo članico obsodi na plačilo denarne kazni, lahko Sodišče zadevni državi članici naložilo plačilo pavšalnega zneska, torej, glede na okoliščine primera, pavšalnega zneska in denarne kazni. Stranke so se izjavile med obravnavo 5. oktobra 2004.
- 97 Iz tega sledi, da bi Francoska republika lahko predložila pripombe o vseh pravnih in dejanskih elementih, potrebne za ugotovitev nadaljevanja in resnosti neizpolnitve obveznosti, ki se ji očita, in ukrepe, ki se lahko sprejmejo za izpolnitev. Na podlagi teh elementov, ki so bili predmet kontradiktorne razprave, Sodišče glede na stopnjo prepričljivosti in odvrnitve, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije za to, da bo zgoraj navedena sodba z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji kar najhitreje izvršena, in za preprečitev ponovitve podobnih kršitev iz prava Skupnosti.

Primerne denarne sankcije v tej zadevi

Naložitev denarne kazni

- 98 Opirajoč se na način izračuna, ki ga je določila v Obvestilu 97/C 63/02 z dne 28. februarja 1997 glede načina izračuna denarne kazni, določene v členu [228] Pogodbe ES (UL C 63, str. 2), je Komisija Sodišču predlagala, naj Francoski republiki naloži denarno kazen v višini 316.500 evrov za dan zamude za kaznovanje neizvršitve zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji, šteto od dneva razglasitve sodbe v tej zadevi do dne, ko bo zgoraj navedena sodba z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji izvršena.
- 99 Komisija meni, da je naložitev denarne kazni najprimernejši instrument za kar najhitrejšo prenehanje ugotovljene kršitve in da je v tem primeru denarna kazen 316.500 EUR za dan zamude prilagojena resnosti in trajanju kršitve, vse ob upoštevanju potrebe, da mora biti sankcija učinkovita. Ta znesek se izračuna s pomnožitvijo skupne osnove 500 EUR s koeficientom 10 (na lestvici od 1 do 20) za resnost kršitve, s koeficientom 3 (na lestvici od 1 do 3) za trajanje kršitve in s koeficientom 21,1 (na podlagi bruto domačega proizvoda zadevne države članice in na razdelitvi glasov v Svetu Evropske unije), ki naj bi pomenil zmožnost plačila zadevne države članice.
- 100 Francoska vlada kot glavno navaja, da denarne kazni ni mogoče določiti, saj je izpolnila obveznost, in podredno, da je znesek predlagane denarne kazni nesorazmeren.

- 101 Poudarja, da je Komisija glede resnosti kršitve v zgoraj navedeni sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji predlagala koeficient 6, čeprav je neizpolnitev obveznosti ogrožala javno zdravje, in da ni bil sprejet noben ukrep za izvršitev prejšnje sodbe, to pa sta elementa, ki ju v tej zadevi ni. Zato koeficient 10, ki ga v tej zadevi predlaga Komisija, ni sprejemljiv.
- 102 Francoska vlada prav tako poudarja, da ukrepi, zahtevani za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji, ne morejo povzročiti takojšnjih učinkov. Ob upoštevanju nujnega zamika med sprejetjem ukrepov in njihovim opaznim učinkom Sodišče ne more upoštevati celotnega obdobja, ki je preteklo med razglasitvijo prve sodbe in sodbo, ki jo bo izreklo.
- 103 V zvezi s tem, če je jasno, da je denarna kazen primerna za to, da spodbudi državo članico zamudnico, da v najkrajšem možnem roku izpolni ugotovljeno neizpolnitev obveznosti (zgoraj navedena sodba z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, točka 42), je treba opozoriti, da predlogi Komisije ne vežejo Sodišča in predstavljajo le koristno referenčno osnovo (zgoraj navedena sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 89). Pri izvrševanju svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku Sodišče določi denarno kazen take vrste, da je ta po eni strani prilagojena okoliščinam in po drugi strani sorazmerna z ugotovljeno kršitvijo in z zmožnostjo plačila zadevne države članice (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 90, in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, točka 41).
- 104 S tega stališča in kot je predlagala Komisija v Obvestilu z dne 28. februarja 1997, so temeljna merila, ki jih je treba upoštevati za zagotovitev prisilne narave denarne kazni z namenom enotne in učinkovite uporabe prava Skupnosti, ki se jih mora upoštevati, v načelu trajanje kršitve, stopnja njene resnosti in zmožnost plačila zadevne države članice. Za uporabo teh meril je treba upoštevati zlasti posledice

neizvršitve na zasebne in javne interese ter obstoječo nujnost, da se zadevno državo članico prisili v to, da izpolni svoje obveznosti (zgoraj navedena sodba z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 92).

- 105 Glede resnosti kršitve in zlasti posledic neizvršitve na zasebne in javne interese je treba opozoriti, da je eden od ključnih elementov skupne ribiške politike razumno in odgovorno izkoriščanje morskih virov na trajnih osnovah in v primernih ekonomskih in socialnih razmerah. V tem smislu je zaščita nedoraslih organizmov odločilna za obnovitev zalog. Nespoštovanje tehničnih ukrepov ohranitve, predvidenih s skupno politiko, zlasti zahteve na področju minimalne velikosti rib, pomeni torej resno grožnjo za ohranitev določenih vrst in nekaterih ribjih lovišč ter ogroža zasledovanje bistvenega cilja skupne ribiške politike.
- 106 Upravni ukrepi, ki so jih sprejeli francoski organi, niso bili izvršeni učinkovito in niso taki, da bi zmanjšali resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti.
- 107 Ob upoštevanju teh elementov koeficient 10 (na lestvici od 1 do 20) torej primerno odraža stopnjo resnosti kršitve.
- 108 Glede trajanja kršitve zadostuje ugotovitev, da je to precejšnje tudi, če se šteje od dneva začetka veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji in ne od datuma razglasitve zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 98). Pod temi pogoji se zdi koeficient 3 (na lestvici od 1 do 3), ki ga predlaga Komisija, primeren.

- 109 Predlog Komisije, da se osnovni znesek pomnoži s koeficientom 21,1, ki temelji na bruto domačem proizvodu Francoske republike in na številu glasov, ki jih ima v Svetu, je primeren način odražanja sposobnosti plačila te države članice, vse ob ohranitvi razumnih razlik med različnimi državami članicami (glej zgoraj navedeni sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, točka 88, in z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, točka 59).
- 110 Pomnožitev osnovnega zneska 500 EUR s koeficienti 21,1 (za zmožnost plačila), 10 (za resnost kršitve) in 3 (za trajanje kršitve) privede do zneska 316.500 EUR za dan.
- 111 Glede periodičnosti denarne kazni je treba vendarle upoštevati dejstvo, da so francoski organi sprejeli upravne ukrepe, ki bi lahko bili okvir izvedbe ukrepov, zahtevanih za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji. Vendar potrebne prilagoditve glede na prejšnje prakse ne bi mogle biti takojšnje in njihovega vpliva ne bi bilo mogoče opaziti takoj. Iz tega izhaja, da bi se morebitna ugotovitev prenehanja kršitve lahko pojavila le po koncu določenega obdobja, ki bi omogočil presojo celote dobljenih ugotovitev.
- 112 Glede na te preudarke je treba naložiti denarno kazen ne na dnevni, ampak na polletni osnovi.
- 113 Ob upoštevanju celote zgoraj navedenih elementov se Francoski republiki naloži, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ plača denarno kazen 182,5 x 316.500 EUR, torej 57.761.250 EUR za vsako obdobje šestih mesecev, šteto od razglasitve te sodbe do konca obdobja, v katerem zgoraj navedena sodba z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji še ni izvršena v celoti.

Naložitev pavšalnega zneska

- 114 V položaju, kakršen je ta, ki je predmet te sodbe, ob upoštevanju dejstva, da se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala med daljšim obdobjem od sodbe, s katero je bila prvotno ugotovljena, in ob upoštevanju zadevnih javnih in zasebnih interesov je nujna obsodba na plačilo pavšalnega zneska (glej točko 81 te sodbe).
- 115 Z določitvijo zneska 20.000.000 EUR pavšalnega zneska, ki ga bo morala plačati Francoska republika, je opravljena pravična presoja posebnih okoliščin primera.
- 116 Torej je treba Francosko republiko obsoditi, naj Komisiji na račun „Lastna sredstva Evropskih skupnosti“ plača pavšalni znesek 20.000.000 EUR.

Stroški

- 117 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Francoska republika s tem, da:

- **ni zagotovila nadzora ribolovnih dejavnosti v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, in**

- **ni zagotovila, da se kršitve ureditve ribolovnih dejavnosti preganjajo v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami,**

ni izvedla vseh ukrepov za izvršitev sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji (C-64/88) in tako ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.

2. Francoski republiki se naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ plača denarno kazen 57.761.250 EUR za vsako obdobje šestih mesecev, šteto od razglasitve te sodbe do konca obdobja, v katerem zgoraj navedena sodba z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji še ni izvršena v celoti.

3. Francoski republiki se naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun „Lastna sredstva Evropskih skupnosti“ plača pavšalni znesek 20.000.000 EUR.

4. Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi