

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

L. A. GEELHOED

föredraget den 29 april 2004¹

I — Inledning

1. Kommissionen har med stöd av artikel 228.2 andra stycket EG väckt förevarande talan som en följd av domstolens dom av den 11 juni 1991 i mål C-64/88, kommissionen mot Republiken Frankrike.² I den domen slog domstolen fast att Republiken Frankrike genom att åren 1984–1987 inte genomföra kontroller för att säkerställa efterlevnaden av de tekniska gemenskapsåtgärderna för bevarandet av fiskeresurserna,³ hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2057/82 av den 29 juni 1982 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket från medlemsstaternas fartyg⁴ och enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (nedan kallade kontrollförordningarna).⁵

2. Domstolen slog närmare bestämt fast att Republiken Frankrike hade underlåtit att genomföra tillfredsställande kontroller av efterlevnaden av gemenskapsreglerna om

— minsta maskstorlek,

— fastsättning av anordningar på nätredskapen,

— bifångster, och

— minsta storlek på fisk som får säljas.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — REG 1991, s. I-2727.

3 — Rådets förordning (EEG) nr 171/83 av den 25 januari 1983 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 14) och genom rådets förordning (EEG) nr 3094/86 av den 7 oktober 1986 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 288, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 2, s. 128).

4 — EGT L 220, s. 1.

5 — EGT L 207, s. 1.

Vidare fann domstolen att Republiken Frankrike hade underlåtit att fullgöra sin skyldighet att vidta åtgärder mot personer som åsidosatte de berörda gemenskapsbestämmelserna, vilket krävs enligt kontrollförordningarna.

3. Några månader efter domstolens dom begärde kommissionen att den franska regeringen skulle informera om de åtgärder som hade vidtagits för att följa domen, i enlighet med kraven i artikel 228.1 EG. Detta kom att bli början på en långdragen dialog, som kom att pågå omkring elva år, mellan kommissionen och den franska regeringen om Frankrikes ansträngningar för att genomföra gemenskapens fiskeriförordningar. Även om kommissionen under dialogens gång medgav att förbättringar hade skett på de flesta av dessa punkter anser den fortfarande inte att Republiken Frankrike fullt ut fullgör sina skyldigheter i fråga om fångst och försäljning av för liten fisk, särskilt kummel, och i fråga om att vidta rättsliga åtgärder mot personer som åsidosätter de berörda reglerna.

dess den domen efterlevs. Kommissionen har avslutningsvis yrkat att domstolen skall förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

5. Republiken Frankrike har i första hand yrkat att domstolen skall ogilla kommissionens talan såsom ogrundad. I andra hand har Republiken Frankrike, för det fall att domstolen skulle finna att ett vite skall föreläggas, begärt att domstolen skall beakta dess bedömning av samtliga omständigheter i målet.

II — Tillämpliga gemenskapsbestämmelser

4. Nu har kommissionen således yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike genom att fortsätta att underlåta att vidta kontrollåtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de tekniska åtgärderna för bevarande av fiskeresurserna, och genom att därmed underlåta att efterleva gemenskapens kontrollförordningar, har underlåtit att vidta samtliga åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 och således inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG. Kommissionen har vidare begärt att domstolen skall förplikta Republiken Frankrike att till kontot "EG:s egna medel" betala vite om 316 500 euro per dag för varje dag som löper utan att de åtgärder vidtas som krävs för att efterkomma domen av den 11 juni 1991, från och med avkundanandet av domen i förevarande mål fram till

6. De gemenskapsbestämmelser som är i fråga i förevarande mål beträffande kontroller inom fiskerisektorn fastställdes ursprungligen genom rådets förordning nr 2057/82 och senare genom rådets förordning nr 2241/87, som båda nämndes i punkt 1. Den nu gällande kontrollförordningen är rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken⁶ (nedan kallad förordning nr 2847/93).

⁶ — EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118.

7. Genom den första bestämmelsen i förordning nr 2847/93 inrättas ett gemenskaps-system för att säkerställa att föreskrifterna om den gemensamma fiskeripolitiken följs. Detta system omfattar särskilt bestämmelser om teknisk övervakning av bland annat åtgärderna för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, samt vissa bestämmelser om hur verkningsfulla de sanktioner som skall tillämpas om ovan nämnda åtgärder inte genomförs skall vara. I artikel 1.2 anges medlemsstaternas grundläggande skyldighet att övervaka efterlevnaden av gemenskapens fiskeriförordningar:

”I detta syfte skall varje medlemsstat i enlighet med gemenskapsbestämmelserna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa systemets effektivitet. Den skall ställa tillräckliga medel till sina behöriga myndigheters förfogande, så att de kan genomföra den inspektion och kontroll som fastställs i denna förordning.”

8. I artikel 2.1 i förordning nr 2847/93 föreskrivs följande:

”För att säkerställa att alla gällande föreskrifter om åtgärder för bevarande och kontroll följs skall varje medlemsstat inom sitt territorium och de marina farvatten som lyder under dess överhöghet eller jurisdiktion övervaka fisket och den därmed förbundna verksamheten. Medlemsstaten skall

inspektera fiskefartygen och undersöka all verksamhet rörande landning, försäljning, transport och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning, och kan på så sätt granska tillämpningen av denna förordning.”

9. Beträffande åtgärder som skall vidtas av medlemsstaterna vid överträdelser av gemenskapens fiskeribestämmelser föreskrivs i artikel 31.1 och 31.2 i förordning nr 2847/93 slutligen följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att lämpliga åtgärder vidtas mot ansvariga fysiska eller juridiska personer, även sådana förvaltnings- eller straffrättsliga åtgärder som överensstämmer med nationell lagstiftning, när det, särskilt efter en kontroll eller inspektion som utförts enligt denna förordning, står klart att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser inte följts.⁷

2. De rättsliga åtgärder som vidtas med stöd av punkt 1 skall vara av sådan art att de i enlighet med tillämpliga bestämmelser i den nationella lagstiftningen effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelserna eller framkallar effekter som står i

⁷ — Denna fotnot saknar betydelse för den svenska versionen.

proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.”

III — Det administrativa förfarandet

10. I förevarande mål har kommissionen gjort gällande att åtgärderna för övervakning och genomförande från de franska myndigheternas sida var otillfredsställande i fråga om gemenskapens åtgärder för bevarande som syftar till att förhindra landning och försäljning av för liten fisk, särskilt kummel. De relevanta gemenskapsåtgärderna fastställs i på varandra följande direktiv från rådet om tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna.⁸ Den nu gällande förordningen är rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer.⁹ Det är inte nödvändigt att citera de relevanta bestämmelserna i deras helhet, utan räcker att mer allmänt framhålla att denna förordning innehåller olika regler som syftar till att förhindra fångst, landning och försäljning av för liten fisk. Till dessa hör bestämmelser om minsta maskstorlek i näten, ett förbud mot att fästa anordningar på näten som blockerar maskorna eller på annat sätt minskar deras omfång och ett förbud mot bland annat landning och försäljning av för liten fisk, om inte denna fångst endast utgör en begränsad procentandel av den totala fångsten.

11. Som nämnts ovan var frågan huruvida Republiken Frankrike vidtagit åtgärder för att få de överträdelser som fastställdes av domstolen i dess dom av den 11 juni 1991 att upphöra föremål för en långdragen dialog mellan kommissionen och de franska myndigheterna. Denna dialog som varade från november 1991 till dess att förevarande talan väcktes den 27 augusti 2002. Under det administrativa förfarandet stöddes kommissionens ståndpunkt av rapporter från gemenskapens fiskeriinspektörer¹⁰ med uppgifter om faktiska omständigheter som konstaterats vid regelbundna besök i hamnar och auktioner i olika kustregioner i Frankrike.

12. I den inledande skriftväxlingen mellan kommissionen och Republiken Frankrike om de åtgärder som vidtagits av den senare för att få de överträdelser som konstaterades i domen av den 11 juni 1991 att upphöra, framhöll de franska myndigheterna att de "gjorde allt som stod i deras makt för att agera i enlighet med de berörda fördragsbestämmelserna och följa domen". De nämnde bland annat en "action de longue haleine" i syfte att minska landningen av för liten fisk.

8 — Den första förordningen på området var rådets förordning nr 171/83 (ovan fotnot 3). Efter ett flertal ändringar upphävdes den förordningen och ersattes av rådets förordning nr 3094/86 (ovan fotnot 3), som i sin tur upphävdes och ersattes av rådets förordning (EG) nr 894/97 av den 29 april 1997 (EGT L 132, s. 1).

9 — EGT L 125, s. 1.

10 — Artikel 29 i förordning nr 2847/93 innehåller föreskrifter om kontroller av att medlemsstaterna tillämpar kontrollförordningen genom granskning av dokument och besök på platsen från gemenskapens inspektörer.

13. Efter besök i ett antal franska hamnar år 1992 rapporterade gemenskapens fiskeriinspektörer att situationen hade förbättrats, särskilt i fråga om bestämmelserna i lagen om övervakning av efterlevnad av gemenskapens fiskeribestämmelser. Kontrollerna var dock fortfarande i en rad avseenden otillfredsställande. Störst problem vållade de mått som användes för att mäta maskstorleken och övervakningen av bifångster och fiskstorlek. Vidare vidtogs inte tillräckliga rättsliga åtgärder mot lagöverträdare. Med anledning av detta skickade kommissionen den 11 oktober 1993 en formell underrättelse till Republiken Frankrike, i vilken dessa omständigheter påtalades och den franska regeringen gavs tillfälle att yttra sig.

”action de longue haleine” avbrutits i delar av Bretagne, nämligen i Bigoudin,¹¹ på grund av den besvärliga socioekonomiska situationen i den regionen och frågans politiska känslighet. Den ”tillåtande hållningen” i fråga om övervakningen underströks av att de rättsliga åtgärder som vidtogs generellt inte ledde till att sanktioner påfördes som stod i förhållande till överträdelsernas allvar.

15. Den 14 april 1996 tillställde därför kommissionen Republiken Frankrike ett motiverat yttrande med stöd av artikel 171.2 i EG-fördraget (nu artikel 228.2 EG). I detta framhöll den att domstolens dom av den 11 juni 1991 på följande punkter ännu inte hade följts fullt ut:

— Gemenskapsbestämmelserna om mätningen av minsta maskstorlek följts inte.

14. De uppgifter och förklaringar som lämnades av den franska regeringen med anledning av detta ledde kommissionen till slutsatsen att överträdelserna avseende övervakningen av gemenskapsreglerna om bifångster hade upphört. Kommissionen vidhöll dock att ett antal brister kvarstod, särskilt avseende mätningen av maskstorlekar och landning och försäljning på auktionerna av för liten fisk. Av den senare omständigheten drog kommissionen slutsatsen att de franska myndigheterna, i strid med gemenskapsbestämmelserna, hade intagit en tillåtande hållning till landning och försäljning av för liten fisk. Dessutom hade tydliga

— Otillräckliga kontroller, vilket gör det möjligt att sälja för liten fisk.

— Tillåtande hållning från de franska myndigheternas sida som understryks

¹¹ — Bigoudin ligger i Finistère i sydvästra delen av Bretagne. Hamnarna Le Guilvinec, Loctudy, Lesconil och St. Guérolé ligger i denna region.

av att de rättsliga åtgärder som vidtas med anledning av överträdelsena generellt inte leder till utdömandet av straff som står i förhållande till överträdelsens allvar och som således inte är avskräckande.

Kommissionen informerade Republiken Frankrike om möjligheten att domstolen kan döma ut en ekonomisk sanktion om domen av den 11 juni 1991 inte följs. Republiken Frankrike anmodades att svara inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

16. I svaren av den 26 juli 1996 och den 27 maj 1997 på det motiverade yttrandet förklarade Republiken Frankrike att gemenskapsförordningarna om minsta maskstorlek tillämpades korrekt och att några klagomål från gemenskapens fiskeriinspektörer inte hade mottagits. Republiken Frankrike lämnade även uppgifter och siffror avseende kontroller som utförts, sanktioner som påförts och resurser som avdelats för övervakningen av att gemenskapens fiskeribestämmelser efterlevs. Slutligen kritiserade Republiken Frankrike att den inte fått ta del av rapporterna med uppgifter från gemenskapens fiskeriinspektörer och därmed fråntagits möjligheten att på ett tillfredsställande sätt bemöta uppgifterna i det motiverade yttrandet.

17. I senare skrivelser lämnade den franska regeringen ytterligare uppgifter till kommissionen angående de förstärkta franska kon-

trollinsatserna och de åtgärder som vidtagits för att förbättra den interna organisationen av de enheter som ansvarar för att övervaka efterlevnaden av gemenskapens fiskeribestämmelser. I en skrivelse (av den 31 oktober 1997) noterade den franska regeringen att en tillfredsställande balans i fråga om tillämpningen av gemenskapens respektive de nationella bestämmelserna tycktes vara uppnådd, "bortsett från det kvarstående problemet med storleken på liten kummel ('merluchon') i Bigoudin".

18. Trots dessa påpekanden och den positiva utveckling på organisatorisk nivå som beskrevs av de franska myndigheterna visade ytterligare besök av gemenskapens fiskeriinspektörer i de franska hamnarna och på auktionerna i kustregionerna från år 1996 till år 2000 att problemet med landning och försäljning av för liten fisk kvarstod. Vid flera tillfällen noterade gemenskapens fiskeriinspektörer antingen att inga tjänstemän var närvarande vid landningen och vid auktionerna eller att de tjänstemän som var närvarande inte vidtog några åtgärder mot försäljningen av för liten fisk (besök i Le Guilvinec och Concarneau i september 1997 och i Marennes-Oleron, Arcachon och Bayonne i oktober 1997). I en rapport (besök i Lorient, Le Guilvinec och Concarneau i augusti 1996) nämns förekomsten av "en tyst överenskommelse mellan branschen och myndigheterna att godta landning av kummel som mäter 24 cm i stället för den lagliga storleken på 27 cm". I en annan rapport (besök i Douarnenez, Lorient och Le Guilvinec i mars 1999) förklaras att det fanns muntliga instruktioner om att de lokala tjänstemännen skulle ta bort fisk under 17 cm från auktionen, men att fisk som mätte mellan 17 och 23 cm respektive 23 och

26 cm fick säljas. Det konstaterades även att denna småkummel, som ofta såldes som "merluchon friture" (kummel för fritering), vanligen öppet auktionerades ut som kvalitet "00", som reserverades för denna typ av fisk samt för liten fisk av andra arter (besök i Lorient, Benodet, Loctudy, Le Guilvinec, Lesconil och St. Guénolé i juli 1999). Under besök i Medelhavshamnarna Sète, Agde och Port Vendres i april 2000 framkom slutligen att de beskrivna tillvägagångssätten inte begränsades till Bretagne, utan att problemet var mer utbrett inom Republiken Frankrike.

"merluchon" (liten kummel) är politiskt känsligt, att det berör en särskild region och att problemet har blivit betydligt mindre på senare år, kan enligt kommissionens uppfattning inte berättiga att de tekniska åtgärderna för bevarande av fiskeresurserna inte tillämpas. Eftersom de berörda åtgärderna syftar till att skydda unga exemplar av fisk kan den systematiska bristande respekten för gemenskapsbestämmelserna få katastrofala följder för de tillgängliga fiskbeståndens skick. Överträdelsen av dessa bestämmelser är därför allvarlig, särskilt som de franska myndigheterna tycks ha givit instruktioner om att bestämmelserna inte skall tillämpas. Kommissionen anmodade den franska regeringen att vidta erforderliga åtgärder för att få de konstaterade överträdelserna att upphöra inom två månader från mottagandet av det kompletterande motiverade yttrandet.

19. Med anledning av dessa uppgifter från gemenskapens fiskeriinspektörer utfärdade kommissionen ytterligare ett motiverat yttrande av den 6 juni 2000. Kommissionen slog fast att det efter det motiverade yttrandet av den 17 april 1996 och den franska regeringens svar fortfarande säljs för liten fisk vid auktioner och direkt till köpare, att de nationella inspektörerna inte övervakar landningar och auktioner för att konstatera förekomsten av för liten fisk, särskilt kummel, och att rättsliga åtgärder endast vidtas sporadiskt mot överträdelser. Kommissionen anser att bruket av kvalitetsbeteckningen "00" i officiella handlingar avseende auktioner är särskilt allvarlig eftersom detta innebär en uttrycklig överträdelse av rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter,¹² i synnerhet artikel 2. Det faktum att problemet med

20. Den 1 augusti 2000 svarade den franska regeringen och betonade särskilt tre aspekter. För det första förklarade den att kvalitetsbeteckningen "00" aldrig användes för att ange för liten fisk, utan för att beteckna icke sorterad fisk av olika storlekar. För det andra gjorde den gällande att gemenskapens fiskeriinspektörer i sina rapporter uppenbarligen hade sammanblandat personer som ansvarade för försäljningsorganisationens kommersiella drift med personer som ansvarade för tillämpningen av fiskeribestämmelserna, vilka ensamma var behöriga att slå fast att en överträdelse hade ägt rum. Den franska regeringen anser att det är för långtgående och till och med orättvist att dra slutsatsen att övervakningsenheterna hade intagit en tillåtande hållning. Detta mot bakgrund av de siffror som lämnats till kommissionen avseende de åtgärder som de

12 — EGT L 334, s. 1.

franska myndigheterna vidtagit angående överträdelserna av reglerna om minsta fiskstorlek. För det tredje förklarade den franska regeringen att den organisationsmässiga och rättsliga ramen för övervakningen av att fiskeriförordningarna efterlevs hade förbättrats väsentligt sedan rapporten från gemenskapens fiskeriinspektörer från juli 1999. Omorganisationen av kontrolltjänsterna visar på de franska myndigheternas fasta avsikt att höja effektiviteten i kontrollerna inom fiskerisektorn.

21. Kommissionen svarade (den 15 februari 2001) genom att begära ytterligare uppgifter om de åtgärder som vidtagits av Republiken Frankrike för att sätta stopp för användningen av kvalitetsbeteckningen "00". Sedan Republiken Frankrikes beredvillighet att förstärka sin övervakningskapacitet noterats, påpekade kommissionen att dess kompletterande motiverade yttrande särskilt gällde problemet med landning och försäljning av för liten kummel i regionerna Finistère och Morbihan i Bretagne. Den begärde därför att de franska myndigheterna skulle meddela kommissionen sina bedömningar i fråga om just denna överträdelse. Denna information lämnades av den franska regeringen den 16 oktober 2001. För det första inlämnades ett cirkulär adresserat till myndigheterna i regionerna och departementen som syftade till att man senast vid utgången av år 2001 skulle sluta använda kvalitetsbeteckningen "00". Därefter nämnades att kopior av officiella rapporter angående överträdelser och beslag samt relevanta domar hade tillställts kommissionen. Det framhölls även att antalet rättsliga åtgärder avseende överträdelser av reglerna om minsta fiskstorlek sedan år 1998 hade

ökat och att påföljder med avskräckande verkan hade påförts. Slutligen hänvisade den franska regeringen till en allmän kontrollplan för fiskerisektorn som infördes år 2001. I denna fastställdes prioriteter i fråga om övervakningen av att fiskförordningarna efterlevs, bland annat en handlingsplan för att återställa kummelbestånden och strikt övervakning av minsta fiskstorlek.

22. Under tiden hade gemenskapens fiskeriinspektörer ännu en gång (i juni 2001) besökt ett antal hamnar i Biogudin och åter konstaterat att kontrollernas frekvens och kvalitet fortfarande inte var tillfredsställande. Inspektörerna slog fast att de tekniska åtgärderna på området ännu inte kan anses efterlevas i godtagbar utsträckning. För liten kummel landades och såldes fortfarande utan att påtagliga kontrollinsatser gjordes för att sätta stopp för detta. De noterade vidare att de ansvariga nationella myndigheterna var underbemannade, illa utrustade och saknade tillräcklig utbildning. De administrativa rutinerna var inte tillräckligt utvecklade för att tillgodose de krav som situationen ställer. Slutligen konstaterade de att frekvensen och kvaliteten på kontrollerna vid auktioner och hos detaljhandlare var extremt låga.

23. Kommissionen ansåg att de uppgifter som lämnats av Republiken Frankrike angående förbättringarna av dess generella övervakningsinsatser inte i tillräcklig mån behandlade problemet med genomförandet av gemenskapsbestämmelserna om för liten kummel i regionen Bigoudin och fann att Republiken Frankrike fortfarande inte hade

vidtagit adekvata åtgärder för att följa domstolens dom av den 11 juni 1991. Följaktligen väckte kommissionen genom ansökan av den 27 augusti 2002 förevarande talan med stöd av artikel 228.2 EG. Båda parternas inställning har redovisats redan i punkterna 4 och 5 i detta förslag till avgörande.

om minsta fiskstorlek samt ange antalet överträdelser och de rättsliga åtgärder som vidtagits avseende dessa överträdelser. Båda parter lämnade den efterfrågade informationen den 30 januari 2004.

IV — Den rådande situationen

24. Under förberedelserna för förhandlingen den 19 december 2003 ställde domstolen ett antal skriftliga frågor till kommissionen och Republiken Frankrike angående den rådande situationen i fråga om problemet med landning och försäljning av för liten fisk. Kommissionen tillfrågades om gemenskapens fiskeriinspektörer hade utfört kontroller på plats efter det att förevarande talan väckts, och ombads i så fall att inge inspektörernas rapporter. För det fall att det rapporterades att försäljning av betydande mängder för liten fisk fortgick, anmodades de vidare att upplysa om vilka åtgärder de franska myndigheterna bör vidta för att få denna situation att upphöra. Republiken Frankrike anmodades att meddela hur många kontroller som sedan förevarande talan väcktes hade genomförts till sjöss och på land (såväl vid auktionerna som på andra platser) för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna

25. Kommissionen svarade att man genomfört tre kontroller på plats sedan förevarande talan väcktes. Vid dessa besök konstaterades det att försäljningen av för liten kummel visserligen hade minskat i Bretagne, och särskilt i Bigoudin, men inte i Medelhavsregionerna. Gemenskapens fiskeriinspektörer noterade att det saknades kontroller avsedda att förhindra försäljningen av för liten fisk vid landningen och att en officiell rapport inte upprättades i samtliga fall av överträdelser. Trots de åtgärder som sedan 1998 vidtagits av de franska myndigheterna för att förbättra kontrollerna kunde kommissionen inte konstatera att de hade haft någon konkret effekt, utan hade snarare anledning att tro att så inte var fallet. För att kunna slå fast att överträdelserna faktiskt hade fått att upphöra skulle den behöva få tillgång till fullständig och uttömmande information om alla kontroller som genomförts under åren 2001, 2002 och 2003 beträffande för liten fisk, i synnerhet kummel. Under förhandlingen tillade kommissionen att en tillfredsställande efterlevnad av förordning nr 2847/93 kräver att hela kedjan av fiskeriverksamheter övervakas och att övervakningen av landningarna är särskilt

viktig i det förloppet. De uppgifter och siffror som lämnats av den franska regeringen är inte tillräckligt specifika för att det skall vara möjligt att konstatera att överträdelsen upphört.

26. I sitt svar lämnade den franska regeringen siffror avseende kontroller till sjöss och på land för åren 2001–2003. Siffrorna visar att båda typerna av kontroller minskade avsevärt år 2003 jämfört med de två föregående åren. Minskningen av antalet kontroller till sjöss år 2003 förklarades med att fartyg användes för att bekämpa utsläpp efter oljetankern *Prestiges* förlisning. Enligt den franska regeringen föranleddes det minskade antalet kontroller på land av att fiskarnas disciplin förbättrats, vilket även kommissionens inspektörer noterade vid ett oanmält besök i juni 2003. Vid det tillfället upptäcktes ingen för liten fisk. Siffrorna avseende utdömda straff visade också en minskning från år 2001 till år 2002. Detta berodde på en amnestilag¹³ genom vilken straffet efterskänktes för personer som dömdes till böter under 750 euro och för personer som dömts till högre bötesbelopp efterskänktes först sedan dessa vederbörligen betalats. De böter som utdömts avseende överträdelser av reglerna om fiskens storlek var betydligt högre.

27. Vid förhandlingen bemötte den franska regeringen kommissionens uttalande att den visserligen medgav att landningen av för liten kummel hade minskat i det område som var mest oroande, Bigoudin i Bretagne, men problemet kvarstod beträffande Medelhavskusten. Den noterade att eftersom några specifika bevarandeåtgärder inom fiskerinäringen i Medelhavet inte var tillämpliga vid tiden för domstolens dom den 11 juni 1991, kan det faktum att efterlevnaden av förordning nr 2847/93 fortfarande inte är tillfredsställande i det området inte betraktas som en underlåtenhet att följa domstolens dom.

V — Bedömning

A — Inledande anmärkningar: skyldigheten att genomföra bestämmelser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

28. Innan jag granskar det problem som behandlas i förevarande mål, nämligen de åtgärder som vidtagits av Republiken Frankrike för att följa gemenskapens relevanta fiskeribestämmelser efter domstolens dom av den 11 juni 1991, skall det problemet först sättas in i sitt rätta sammanhang, det vill säga vikten av att gemenskapsrättsliga bestämmelser genomförs, särskilt inom området för den gemensamma fiskeripolitiken.

¹³ — Lag 2002-1062 av den 6 augusti 2002 ("Loi portant amnistie").

29. Trots att gemenskapens rättsordning är autonom, är den i en allmän bemärkelse en osjälvständig rättsordning på så sätt att den inom de flesta områden är beroende av medlemsstaternas insatser för att säkerställa att de skyldigheter som de ekonomiska aktörerna åläggs genom denna fullgörs fullt ut. Medlemsstaterna har enligt artikel 10 EG en allmän skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas och genomdrivs effektivt och att dess "effet utile" uppnås. Medlemsstaterna skall närmare bestämt säkerställa att ett adekvat regelverk införs för tillämpning och genomförande av gemenskapens rättsakter, att behöriga myndigheter utses, att tillräckliga resurser ställs till förfogande och att lämpliga åtgärder vidtas mot lagöverträdare. Om insatserna för genomförande är otillräckliga i medlemsstaterna är det inte möjligt att på ett i stort sett enhetligt sätt uppnå de berörda gemenskapsbestämmelsernas mål i hela gemenskapen.

30. Medlemsstaterna åtnjuter visserligen ett stort utrymme för skönmässig bedömning för att fastställa hur detta mål skall uppnås, men domstolen har i sin rättspraxis fastställt vissa normer i fråga om de förfaranderegler som skall tillämpas vid genomförandet av gemenskapens rättigheter och skyldigheter. Av fast rättspraxis följer närmare bestämt att dessa regler inte får vara mindre förmånliga än de som gäller för liknande anspråk som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprin-

cipen) och inte får göra det praktiskt taget omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).¹⁴ Domstolen har vidare slagit fast att den skyldighet som åligger medlemsstaterna enligt artikel 10 EG kräver att de skall "ombesörja att överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt regler motsvarande de processuella och materiella regler som gäller för överträdelser av samma art och svårighetsgrad enligt nationell rätt. Påföljderna skall dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande. Dessutom skall de nationella myndigheterna vid beivrandet av överträdelser av gemenskapsrätten iakttä samma noggrannhet som de gör vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning."¹⁵

31. En strikt efterlevnad av dessa allmänna skyldigheter i fråga om en effektiv tillämpning och ett effektivt genomförande av gemenskapens rättsakter är av en rad skäl av särskild vikt i fråga om den gemensamma fiskeripolitiken. Skälen gäller fiskets karaktär av ekonomisk verksamhet, det faktum att fiskbestånden i gemenskapens vatten måste betraktas som en gemensam resurs för medlemsstaterna, att medlemsstaternas intressen inom detta område är sinsemellan

14 — Jag nämner endast ett av de senaste målen vari denna princip fastställdes, nämligen i dom av den 7 januari 2004 i mål C-63/01, Evans (REG 2004, s. I-14447), punkt 45.

15 — Se dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965; svensk specialutgåva, volym 10, s. 153), punkterna 24 och 25.

beroende av varandra och den moraliska risk som är förknippad med att ålägga restriktioner för utnyttjandet av resurser.

32. Vid förvaltningen av en sådan naturresurs som fiskbestånd måste man förena, å ena sidan, (kortsiktiga) ekonomiska intressen som strävar efter ett maximalt utnyttjande och, å andra sidan, intresset av att bevara bestånden på en biologiskt och ekologiskt acceptabel nivå för att säkerställa utnyttjandet på lång sikt. Denna fundamentala mot-sättning kommer också till uttryck i artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken¹⁶ enligt vilken huvudsyftet med den gemensamma fiskeripolitiken är att "säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende". I den formuleringen är begreppet hållbarhet den vägledande principen. Ett särdrag hos fiske som ekonomisk verksamhet är nämligen att produkten samtidigt är produktionskällan, vilken är en förnybar resurs. Detta innebär att det finns en naturlig, biologiskt hållbar gräns för hur långt fiskbestånden kan utnyttjas. Om åtgärder för att begränsa fisket eller skydda unga bestånd inte efterlevs, kommer detta oundvikligen att påverka fiskbeståndens reproduktionsförmåga på längre sikt. Denna fundamentala omständighet förklarar varför detaljerade regler om kontroll och

genomförande från början har varit en integrerad del av den gemensamma fiskeripolitiken.

33. Domstolen har även betonat vikten av en strikt efterlevnad av bevarandeåtgärderna inom fiskerisektorn, för att bibehålla reproduktionskapaciteten på längre sikt, genom att slå fast att "[m]edlemsstaternas iakttagande av gemenskapsbestämmelserna om bevarande och förvaltning av fiskeresurser är nödvändigt för att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett balanserat utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor".¹⁷ I samma anda slog domstolen fast att "[o]m de behöriga myndigheterna i en medlemsstat systematiskt avstår från att vidta rättsliga åtgärder mot dem som bär ansvaret för sådana överträdelser, sätts såväl strävandena att bevara och förvalta fiskeresurserna som den gemensamma fiskeripolitikens enhetliga tillämpning på spel".¹⁸

34. Fiskbestånden måste betraktas som medlemsstaternas gemensamma resurs som skall förvaltas av dem alla i allas intresse. Bristande efterlevnad av gemenskapens bevarandeåtgärder i en medlemsstat påverkar automatiskt andra medlemsstaters (fis-

17 — Se dom av den 25 april 2002 i de förenade målen C-418/00 och C-419/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-3969), punkt 57.

18 — Se dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1995, s. 4443), punkt 35, dom av den 14 november 2002 i mål C-454/99, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2002, s. I-10323), punkt 60, och dom av den 14 november 2002 i mål C-140/00, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2002, s. I-10379), punkt 57.

kenärings) intressen. Det föreligger med andra ord ett starkt inbördes beroende inom denna sektor som medför ett "gemensamt ansvar"¹⁹ för medlemsstaterna att övervaka systemet med fångstbegränsningar och genomföra de bestämmelser som syftar till att skydda fiskbestånden från överexploatering.

begränsningen inte kommer att respekteras. Den brist som följer av att mindre kvantiteter fisk får landas leder till högre priser, vilket i sig gör det lönsamt för fiskare att åsidosätta de berörda reglerna. Genom att införa begränsningar skapar man således ett ekonomiskt incitament för att fortsätta utnyttja redan pressade bestånd. Detta är i sig ett skäl att satsa mer på att övervaka och genomföra bestämmelserna om fiske som hotas av överexploatering.

35. En annan aspekt av detta inbördes beroende är att samarbetet från fiskenäringsens sida givetvis är avgörande för om den gemensamma fiskepolitikens mål skall uppnås. Man kan anta att viljan att acceptera och följa begränsningar som åläggs fiskeverksamheten blir större om fiskarna kan lita på att dessa genomdrivs på samma sätt i alla medlemsstater och att de följaktligen bedriver sin verksamhet på villkor som är jämförbara med dem som gäller för konkurrenterna i övriga medlemsstater. Skillnader i fråga om hur den gemensamma fiskeripolitiken genomdrivs av medlemsstaterna kan ses som en diskriminering som snedvrider konkurrensen. Jämlikhet i fråga om genomförandet är en sida av de lika villkor på vilka de skall kunna verka.

37. Dessa reflexioner visar att tillfredsställande övervakning och genomförande inom fiskerisektorn är av central betydelse för att säkerställa att fiskbestånden exploateras på ett hållbart sätt. Eftersom brister i detta avseende inverkar på bevarandet av resurser som är gemensamma för alla medlemsstater, måste höga krav ställas på deras insatser för genomförande. Detta innebär att de skyldigheter som medlemsstaterna åläggs genom förordning nr 2847/93 skall tolkas strikt.

36. Man måste vidare inse att när ett visst fiske begränsas av hänsyn till bevarandet, innebär detta en moralisk risk för att

38. Enligt artikel 1 i förordning nr 2847/93 i dess helhet krävs att medlemsstaterna skall "vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa systemets effektivitet" "[f]ör att säkerställa att föreskrifterna i den gemensamma fiskeripolitiken följs". I artikel 2 tillägs att de skall övervaka fisket och den därmed förbundna verksamheten. Medlemsstaten skall inspektera fiskefartygen och undersöka all verksamhet rörande bland annat landning och

19 — Dom av den 27 mars 1990 i mål C-9/89, Spanien mot rådet (REG 1990, s. I-1383), punkterna 10 och 31.

försäljning av fisk. Slutligen åläggs medlemsstaterna genom artikel 31 att vidta lämpliga åtgärder mot ansvariga fysiska eller juridiska personer när det står klart att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser inte följts och antingen effektivt beröva de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelser eller vidta åtgärder som framkallar effekter som "står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag".

39. Det resultat som skall åstadkommas av medlemsstaterna enligt förordning nr 2847/93 är således att säkerställa att deras åtgärder för övervakning och genomförande verkligen är effektiva. "Effektiv" måste i detta sammanhang uppfattas som att det skall föreligga en trovärdig sannolikhet för att fiskare om de åsidosätter bestämmelserna löper en hög risk för att upptäckas och för att en påföljd åläggs som minst berövar dem det eventuella ekonomiska utbytet av att överträda fiskeribestämmelserna. Kontrollinsatserna och hotet om repressiva åtgärder skall skapa ett tillräckligt tryck för att göra överträdelser ekonomiskt oattraktiva och därmed säkerställa att den situation som de berörda fiskeribestämmelserna syftar till att åstadkomma faktiskt förverkligas.

40. Detta är den standard som skall tillämpas vid bedömningen av om den påstådda överträdelserna från Republiken Frankrikes sida kvarstår.

B — *Två allmänna frågor: referenstidpunkt och bevis*

41. För det första skall frågan om huruvida en medlemsstat har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter i ett förfarande enligt artikel 228.2 EG avgöras med utgångspunkt från den situation som rådde i den medlemsstaten vid utgången av den frist som fastställs i det motiverade yttrandet från kommissionen. I detta fall tillställde kommissionen Republiken Frankrike ett första motiverat yttrande den 14 april 1996. Detta kompletterades genom ett andra motiverat yttrande av den 6 juni 2000. Eftersom den tidsfrist för att få överträdelserna att upphöra som anges i den senare skrivelsen var två månader, är tidpunkten för att fastställa om Republiken Frankrike har fullgjort sin skyldighet enligt artikel 228.1 EG att följa domstolens dom av den 11 juni 1991 den 6 augusti 2000.²⁰

42. För att fastställa om den påstådda överträdelserna kvarstår är det således inte möjligt att beakta händelser efter den tidpunkten.²¹ Dessa händelser har dock betydelse för

20 — Dom av den 13 juni 2002 i mål C-474/99, kommissionen mot Spanien (REG 2002, s. I-5293), punkt 27, och av den 13 juni 2002 i mål C-33/01, kommissionen mot Grekland (REG 2002, s. I-5447), punkt 13.

21 — Dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 26, och dom av den 25 april 2002 i de förenade målen C-418/00 och C-419/00, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 17), punkt 66.

bedömningen av om det, enligt artikel 228.2 tredje stycket EG, är lämpligt att utdöma ett standardbelopp eller ett vite. Jag återkommer till den frågan nedan.

43. Den andra frågan rör bevisningen. Kommissionens kritik angående otillräckliga kontroller och åtgärder efter överträdelse av gemenskapsbestämmelserna om minsta fiskstorlek grundas i huvudsak på de rapporter (som finns bland handlingarna i akten) som upprättades av gemenskapens fiskeriinspektörer vid deras ordinarie kontroller på plats i de franska kustregionerna. Dessa rapporter omfattar perioden från och med maj 1994 till och med juli 2003.

44. Den franska regeringen har kritiserat det faktum att kommissionen inskränker sig till att konstatera att de åtgärder som de franska myndigheterna vidtagit för att få de kvarstående överträdelserna att upphöra var olämpliga, utan att ange vilka åtgärder som skulle ha varit lämpliga. Den har även kritiserat det faktum att kommissionen utan vidare avfärdade de uppgifter och siffror som den lämnade såsom otillräckliga, utan att bemöta dem, samtidigt som det ankom på kommissionen att visa att den berörda medlemsstaten fortfarande inte fullgör sina skyldigheter enligt fördraget.²² Den franska regeringen har vidare gjort gällande att den aldrig fick ta del av de rapporter från gemenskapens fiskeriinspektörer som har

åberopats av kommissionen vilket innebär att den inte hade möjlighet att bemöta uppgifterna i dessa rapporter. Enligt dess uppfattning stöds inte kommissionens olika argument av strikta faktauppgifter utan grundas på rena antaganden, vilket ger dem en subjektiv prägel.

45. Det är riktigt att fastställelsen av en överträdelse i den mening som avses i artiklarna 226 och 228 EG skall grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten.²³ Härvidlag är frågan om informationen i rapporterna från gemenskapens fiskeriinspektörer är tillräcklig för att utgöra ett sådant objektivt konstaterande.

46. Under de omständigheter som föreligger i förevarande mål anser jag utan tvekan att rapporterna är en tillförlitlig informationskälla rörande läget för övervakningsrutinerna i de franska hamnar och auktioner som de besökt. Tillsammans ger dessa rapporter en samlad och konsekvent bild av rutinerna för övervakning av efterlevnaden av gemenskapens åtgärder för bevarande i Republiken Frankrike under de senaste tio åren. Även om den franska regeringen har förklarat att rapporterna i sig inte översändes till den, innehåller dessa faktiskt redogörelser för rapporteringsmöten vid vilka de behöriga nationella myndigheterna informerades om resultaten av kontrollbesöken. Det kan vidare

22 — Dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5017), punkt 72 och följande punkter.

23 — Dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-5991), punkt 14, och dom av den 13 mars 2003 i mål C-333/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2003, s. I-1025), punkt 33.

erinras om att domstolen i sin dom av den 11 juni 1991 godtog liknande rapporter från gemenskapens fiskeriinspektörer som bevis för överträdelse av kontrollförfordningarna, eftersom den franska regeringen hade rapporter upprättade av de egna departementen angående de berörda kontrollerna och därför hade möjlighet att ifrågasätta riktigheten i de konstateranden som kommissionens inspektörer gjort.²⁴

inte är så lämpliga för att övervaka landade fångster och fiskförsäljningen vid auktioner. Kommissionen välkomnar visserligen införandet av kontrollplaner för åren 2001 och 2002 men har noterat att de inte i sig får överträdelsen att upphöra, eftersom detta är beroende av hur det tillämpas i praktiken och kommissionen inte har kunnat slå fast att situationen faktiskt har förbättrats. Beträffande det faktum att ingen för liten fisk upptäcktes vid kontrollen i september 2002, har kommissionen framhållit att föremålet för den kontrollen var hanteringen av fiskekvoter och att det inte kan ses som ett indirekt konstaterande beträffande övervakningen av reglerna om för liten fisk.

C — Det första klagomålet: kontrollernas otillräcklighet

47. Den franska regeringen har i fråga om kommissionens första klagomål noterat att den efter domstolens dom av den 11 juni 1991 gradvis har förstärkt sin övervakningskapacitet. Den har i det sammanhanget särskilt pekat på tre punkter: a) det ökade antalet kontroller, b) införandet av kontrollplaner och c) det faktum att ingen för liten fisk upptäcktes vid besöken av gemenskapens fiskeriinspektörer i september 2002.

48. Kommissionen har genmält att sifferuppgifterna om ökningen av antalet kontroller avsåg kontroller till havs och att dessa

49. Den franska regeringen har invänt mot att kommissionen inte har förklarat varför kontroller till havs är mindre effektiva än kontroller på land och betraktar kommissionens argument angående dess första klagomål som osammanhängande och ogrundat. Den har påpekat att det i kontrollplanerna för åren 2001 och 2002 föreskrivs att kontroller skall utföras i produktionskedjans samtliga led, både till havs och på land och i samtliga försäljningsled. Ökningen av antalet kontroller styrks av siffror för perioden från september 2001 till februari 2002. Den franska regeringen anser att kommissionens svar i fråga om kontrollen i september motsäger det faktum att den stöder sig på konstateranden från just denna kontroll för att visa kontrollernas bristfällighet.

²⁴ — Domen i mål C-64/88, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 2), punkt 11.

50. Enligt förordning nr 2847/93 skall medlemsstaterna övervaka hela kedjan av fiskeriverksamheter från fångst till försäljning på ett effektivt sätt. Det skall medges att Republiken Frankrike har vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra övervakningen av efterlevnaden av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken i allmänhet, såsom ett ökat antal kontroller till havs, en avdelning av extra övervakningsresurser, omorganisation av de interna kontrollenheterna, förbättringar av det rättsliga regelverket och upprättande av kontrollplaner, program och cirkulär med instruktioner till lokala tjänstemän om övervakningen av efterlevnaden av gemenskapens regler om minsta fiskstorlek. Även om dessa åtgärder givetvis är nödvändiga för att uppnå kontrollförordningens mål kan de endast anses vara effektiva om de, som jag nämnde i punkt 39 i detta förslag till avgörande, i praktiken leder till en situation som motsvarar den som åsyftas med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

51. Rapporterna från gemenskapens fiskeriinspektörer utgör en värdefull informationskälla för att fastställa om detta är fallet. Dessa rapporter innehåller många och upprepade indikationer på underlåtenheten att i ovan angiven bemärkelse övervaka efterlevnaden på ett effektivt och verkningsfullt sätt. Även om förbättringar av regelverket och insatserna för att stärka övervakningen noteras i rapporterna, registreras i dessa genomgående landning och försäljning av för liten fisk, särskilt i Bigoudin i Bretagne, men även i andra regioner som Normandie och vid Medelhavet. I vissa fall inträffade detta utan närvaro av nationella myndigheter med behörighet att konstatera överträdelser

av fiskeribestämmelserna. I andra fall var de nationella tjänstemännen närvarande, men vidtog inga åtgärder mot lagöverträdarna. Allmänt noterades vid mer än ett tillfälle att kontrollernas kvalitet och frekvens var låg, att personal saknades och att de kontroller som utfördes inte genomfördes på ett effektivt sätt. Ibland rapporterades det även att de nationella kontrollanterna, mot bakgrund av problemets politiska känslighet, hade fått muntliga instruktioner att endast vidta åtgärder mot landning och försäljning i extrema fall av för liten kummel (under 17 cm), men att tillåta försäljning av för liten kummel över den nivån. Det nämndes även att det fanns en tyst överenskommelse mellan fiskarna och myndigheterna om att tillåta landning av för liten kummel. Det faktum att det fanns en marknad för liten kummel framgick av användningen av diminutivformen av kummel ("merlu"), "merluchon" eller "merluchon friture", som i strid med gemenskapsbestämmelserna om försäljningsstandarder för fiskeriprodukter vanligen auktionerades under den särskilda kvalitetsbeteckningen "00".

52. Med utgångspunkt från detta finner jag det fullt berättigat att gemenskapens fiskeriinspektörer rapporterade att deras allmänna intryck var att de franska myndigheterna uppvisade en tolerant och tillåtande attityd i fråga om att övervaka efterlevnaden av gemenskapens bestämmelser om fiskstorlek. Medan den franska regeringen har gjort gällande att kommissionen grundar sin talan på antaganden, anser jag att det faktum att för liten fisk fortlöpande kunde landas och

säljas klart visar på kontrollinsatsernas otillräcklighet och ineffektivitet.²⁵ Det är vidare av betydelse att Republiken Frankrike själv i ett skede av det administrativa förfarandet i sin skriftväxling med kommissionen medgav att problemet i Bigoudin "kvarstod".

— Även när de ansvariga myndigheterna är närvarande vid landningen, genomför de inte effektiva kontroller av denna.

— Otillräcklig uppmärksamhet riktas på att eliminera för liten fisk från försäljningen.

53. Det faktum att denna otillfredsställande situation kvarstod bekräftades i en rapport efter ett besök vid Bretagne-kusten i juni 2001, det vill säga efter utgången av tidsfristen i det kompletterande motiverade yttrandet. Jag citerar de huvudsakliga slutsatserna i den rapporten:

— Vid kvalitetssorteringen i Guilvinec och Lesconsil används beteckningarna 'NT' och '00' för de minsta storlekarna på kummel, som redan har sorterats före landningen.

— "Även om mycket liten kummel (under 20 cm) inte längre säljs i Bigoudin-området, landas, auktioneras och vidareförsäljs fortfarande för liten kummel där.

— Kontrollen av verksamheterna vid auktionerna genomförs inte på ett tillfredsställande sätt. ..."

— De tillgängliga kontrollresurserna i Bigoudin är klart otillräckliga.

54. I den serie av rapporter som upprättats under de senaste tio åren registreras enligt min uppfattning inte bara isolerade händelser. De visar på en strukturell situation som har förelegat under många år, särskilt i Bigoudin-området i Bretagne. Viktigare för förevarande mål är dock att denna situation fortfarande förelåg vid utgången av den tidsfrist som fastställdes i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000.

²⁵ — Jämför domen i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 23), punkt 35.

55. Den franska regeringen har med hänvisning till de ökade övervakningsinsatserna till havs, de allmänna kontrollplanerna för år 2001 och 2002 och den särskilda kontrollplanen för år 2002 avseende för liten fisk och det faktum att ingen för liten fisk observerades under gemenskapens fiskeriinspektörers besök i september 2002 gjort gällande att den påstådda överträdelsen har upphört.

56. Inget av dessa argument är enligt min uppfattning tillräckligt för att uppväga den bevisning som finns i rapporterna från gemenskapens fiskeriinspektörer. Den franska regeringens invändning att kommissionen bara påstår att inspektionerna till havs är mindre effektiva än de på land kan avvisas som irrelevant eftersom medlemsstaterna enligt artikel 2.1 i förordning nr 2847/93 inte bara är skyldiga att inspektera fiskefartygen utan även all verksamhet som gör det möjligt att granska tillämpningen av den förordningen, inklusive landning, försäljning, transport och lagring av fisk. Medlemsstaterna skall därför utöva kontroll både till havs och på land, oberoende av deras egen bedömning av vilken typ av övervakning som är mer eller mindre effektiv. Beträffande kontrollplanerna för år 2001 och 2002 vill jag framhålla att det måste visas att de är effektiva i praktiken för att de skall kunna bidra till att den påstådda överträdelsen upphör. Dessa planer antogs i alla händelser inte förrän efter utgången av den tidsfrist som fastställs i det kompletterande motive-

rade yttrandet, och de kan således enbart av det skälet inte beaktas.²⁶ Av samma skäl kan hänvisningen till besöket i september 2002 inte beaktas.

57. Av de handlingar och upplysningar som ingivits till domstolen framgår sammanfattningsvis att Republiken Frankrike endast gradvis började vidta åtgärder för att följa domstolens dom av den 11 juni 1991 och att kontrollplanerna antogs i ett mycket sent skede. Av de upprepade rapporterna om landning och försäljning av för liten kummel framgår tydligt att de åtgärder som vidtogs inte var effektiva för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapens bestämmelser om fiskstorlek. Under de omtvistade åren drabbades kummelbestånden av en nedgång som ledde till en väsentlig minskning av den totalt tillåtna fångsten av kummel mot slutet av år 2000, införandet av speciella åtgärder för bevarande och ett program för återhämtning av kummelbestånd. Under dessa omständigheter har medlemsstaterna ett särskilt ansvar för att genomföra de berörda åtgärderna för bevarande.

58. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att Republiken Frankrike, genom att per den 6 augusti 2000 inte på ett tillfredsställande sätt övervaka efterlevnaden av de tekniska

26 — Se de domar som nämns ovan i fotnot 21.

åtgärderna för bevarande avseende minsta fiskstorlek enligt artikel 1.2 och artikel 2.1 i förordning nr 2847/93, inte följde domstolens dom av den 11 juni 1991 vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000.

59. Mot bakgrund av att detta förfarande inleddes med stöd av artikel 228.2 EG och att kommissionen har begärt att ett vite skall utdömas från och med avkunnandet av domen i förevarande mål till dess att Republiken Frankrike till fullo har fullgjort de berörda skyldigheterna, skall det vidare prövas om den nuvarande situationen överensstämmer med förordning nr 2847/93.

60. Antagandet av kontrollplanerna år 2001 och 2002, efter utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet, visar tydligt att problemet med övervakningen av efterlevnaden av gemenskapens åtgärder för bevarande på politisk nivå i Republiken Frankrike tas på större allvar. Som jag noterade tidigare är frågan huruvida tillämpningen av dessa planer (angående vilka det måste konstateras att de med tanke på överträdelsens varaktighet antogs synnerligen sent) har resulterat i en situation som ligger i linje med den som eftersträvas genom gemenskapsbestämmelserna om bevarande av fiskbestånden.

61. De uppgifter som har lämnats av kommissionen till svar på de skriftliga frågor som har ställts av domstolen tyder på att även om situationen i Bigoudin har förbättrats så kvarstår problemen i andra kustregioner, särskilt i Medelhavsregionen. Republiken Frankrike har å andra sidan hänvisat till siffror som visar en nedåtgående trend i fråga om antalet kontroller till havs och på land under år 2003 jämfört med år 2002. Dess förklaring att det minskade antalet kontroller på land beror på en förbättring av disciplinen hos fiskarna finner jag motsägelsefull. Om efterlevnaden av gemenskapens fiskeriförordningar i Bigoudin har förbättrats till följd av en mer effektiv övervakning, skulle det te sig mer logiskt att bibehålla bevakningsinsatserna på den nivån, särskilt i en region där överexploateringen av kummelbestånden har varit endemisk i mer än tio år.

62. Den franska regeringen påpekade vid den muntliga förhandlingen att samtidigt som kommissionen anser att situationen i Bigoudin har förbättrats är den nu uppenbarligen bekymrad över de kontroller som genomförs i Medelhavsregionen. Enligt dess uppfattning kan det problemet inte ses som en underlåtenhet att följa domstolens dom av den 11 juni 1991 eftersom gemenskapens åtgärder för bevarande avseende den regionen inte antogs förrän några år efter domen.

63. I detta avseende vill jag framhålla att domstolen i domen av den 11 juni 1991 slog fast att Republiken Frankrike hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt de då gällande kontrollförordningarna förordning nr 2057/82/EEG och förordning nr 2241/87/EEG. Man måste vara medveten om att den gemensamma fiskeripolitiken, mot bakgrund av utvecklingen inom fiskerisektorn och fiskbeståndens tillstånd, utvecklas med tiden såväl i fråga om det geografiska som materiella tillämpningsområdet. Även om skyldigheten att övervaka och säkerställa genomförande av åtgärderna för bevarande, ur materiell synvinkel, givetvis överensstämmer med dessa åtgärders räckvidd vid varje given tidpunkt, så är de fristående skyldigheter. Kommissionens klagomål avser kontrollernas otillräcklighet som sådana. Detta framgick mycket tydligt av hänvisningen till övervakningen av fisket avseende för liten kummel särskilt i Bigoudin. Föremålet för såväl domen i mål C-64/88 som för förevarande mål är dock fortfarande kontrollernas otillräcklighet. Domstolens konstaterande i domen av den 11 juni 1991 avsåg bristen på övervakningsinsatser av de då gällande fiskeribestämmelserna, oberoende av de bestämmelsernas geografiska räckvidd. Det faktum att de bestämmelser som omfattas av kontrollskyldigheten i sig kan förändras påverkar inte den grundläggande skyldigheten att övervaka efterlevnaden och att genomföra dessa bestämmelser. Jag anser därför att den franska regeringens argument att situationen i Medelhavsregionen inte kan beaktas, en aspekt som dessutom inte har nämnts tidigare trots att den togs upp av kommissionen under det administrativa förfarandet (se punkt 18 i detta förslag till avgörande), saknar betydelse för bedömningen av om överträdelsen fortfarande kvarstår.

64. Enligt den senaste informationen bland handlingarna i akten angående den rådande

situationen upptäckte inte gemenskapens fiskeriinspektörer någon för liten fisk vid ett besök i Bigoudin i juni 2003. De rapporterade dock en märkbar brist på kontroller vid landningen, vilket kan sägas vara det viktigaste övervakningstillfället i kedjan av fiskeriverksamheter. Liknande observationer gjordes avseende Medelhavsregionen efter besöken i maj och juli 2003 när för liten kummel observerades. Vid en av dessa kontroller som delvis avsåg respekten för minimistorleken på tonfisk, upptäcktes å andra sidan inga för små exemplar.

65. Till svar på domstolens skriftliga frågor har kommissionen förklarat att den inte har kunnat slå fast att de kontrollplaner som har antagits av de franska myndigheterna har haft någon verklig effekt. På grundval av de senaste rapporterna från dess fiskeriinspektörer är den benägen att tro att så inte är fallet. Samtidigt har den framhållit att för att kunna slå fast att överträdelsen har upphört skulle den ha behövt ha tillgång till korrekta och uttömmande uppgifter på ett antal punkter.

66. I detta fall har det redan slagits fast att Republiken Frankrike vid utgången av den tidsfrist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet ännu inte hade följt domstolens dom av den 11 juni 1991. På grundval av den information som domstolen förfogar över och mot bakgrund av överträdelsens strukturella och långvariga karak-

tär, kan det inte slås fast att Republiken Frankrike i det nuvarande läget, som inte kan ses isolerat från den tidigare situationen, har vidtagit nödvändiga åtgärder för att dess rutiner för övervakning av efterlevnaden och genomförandet av gemenskapens åtgärder för bevarande av fiskeresurserna skall överensstämja med de krav som anges i förordning nr 2847/93.

gällde ett spanskt fartyg och avsåg sex separata överträdelser, varav endast en var fångst av för liten fisk. Kommissionen har medgivit att ett cirkulär från justitieministern av den 16 oktober 2002 till de allmänna åklagarna i kustregionerna med uppmaningen att agera kraftfullt mot personer som överträder förordningarna om fiskstorlek är ett steg i rätt riktning för att få överträdelserna att upphöra. Enbart detta kan dock inte garantera att avskräckande straff döms ut. Det är nödvändigt att kontrollera såväl hur cirkuläret tillämpas som dess geografiska räckvidd.

D — Det andra klagomålet: otillräckligheten i de åtgärder som vidtas mot lagöverträdare

67. Den franska regeringen har bemött kommissionens andra klagomål genom att hänvisa till det ökade antalet vidtagna rättsliga åtgärder och skärpan i de sanktioner som påförts.

68. Kommissionen har noterat att de siffror som har uppgivits av den franska regeringen är mycket allmänna, då de avser hela det franska territoriet, och att de flesta fällande avgöranden gäller överträdelser som upptäckts till havs och inte fångst av för liten fisk. Av statistiken över brottmål inledda år 2001 avseende allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser framgår att sanktioner endast påfördes i 11 procent av de fall som rörde för liten fisk. Beträffande de påförda sanktionernas skärpa kan kommissionen inte av de siffror som har uppgivits för år 2001 dra slutsatsen att en strikt linje följs i fråga om genomförande av reglerna om minsta fiskstorlek. Det enda fall där ett kännbart bötesbelopp utdömdes

69. Mot bakgrund av siffrorna rörande åtgärder som vidtagits med avseende på de överträdelser som upptäckts inom ramen för 2001 års plan för återhämtning av kummelbestånden har Republiken Frankrike förklarat att det inte kan hävdas att de franska myndigheterna inte beivrade överträdelser av gemenskapens bestämmelser om fiskstorlek, särskilt i fråga om kummel. Den har tillagt att enbart en statistisk analys av antalet vidtagna rättsliga åtgärder inte räcker för att bedöma effektiviteten i ett system för kontroll och genomförande. Kommissionen har helt enkelt hänvisat till en sådan statistik, utan att visa varför de nationella åtgärderna inte är "lämpliga åtgärder" i den mening som avses i artikel 31 i förordning nr 2847/93. Angående de vidtagna åtgärdernas skärpa har den franska regeringen påpekat att det klart framgår av de uppgifter som har lämnats till kommissionen att rättsliga åtgärder systematiskt har vidtagits med anledning av överträdelserna. Enligt justitieministerns cirkulär av den 16 oktober 2002, genom vilket planen för övervakning av minsta fiskstorlek genomfördes, krävs i) ett syste-

matiskt beivrande av överträdelser, ii) begränsad användning av möjligheten att erbjuda överträdare en överenskommelse ("transaction") och iii) utdömande av avskräckande straff. Den har tillagt att böter vid överträdelser av havsfiskeförordningarna inte kan efterskänkas som sådana enligt 2002 års amnestilag. De första rapporterna om cirkulärets tillämpning under perioden fram till mars 2003 visar att det faktiskt är effektivt.

Detta framgår av artikel 31.2 där det föreskrivs att de rättsliga åtgärder som vidtas avseende överträdelser "skall vara av sådan art att de ... effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelser eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag". I bestämmelsens senare del markeras enligt min uppfattning denna mer allmänna förebyggande effekt.

70. Vid bedömningen av om Republiken Frankrike hade fått överträdelser enligt klagomålets andra punkt att upphöra, måste även här en distinktion göras mellan den situation som var rådande vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet och den nuvarande situationen.

71. Det skall erinras om att enligt artikel 31.1 i förordning nr 2847/93 skall medlemsstaterna vidta "lämpliga åtgärder" när ett åsidosättande av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har konstaterats. Uttrycket "lämplig" i detta sammanhang kan endast betyda sådana åtgärder som kan leda till efterlevnad av bestämmelserna, vilket förklarades redan i punkterna 37–39 i detta förslag till avgörande. De åtgärder som vidtas skall vara sådana att de inte bara har en förebyggande effekt gentemot just dem som ansvarar för överträdelserna, utan de skall även ha en mer allmän förebyggande effekt.

72. Det skall omedelbart påpekas att medan den engelska versionen av artikel 31.1 i förordning nr 2847/93 skiljer mellan "administrative action" [förvaltningsrättsliga åtgärder] och "criminal proceedings" [straffrättsliga åtgärder], och därmed skapar ett intryck av att artikel 31.2 (där det hänvisas till "proceedings") endast är tillämplig på straffrättsliga åtgärder, så görs i de flesta övriga språkversioner inte denna distinktion, varför artikel 31.2 är tillämplig på båda typerna av åtgärder för genomförande. Mot bakgrund av syftet med förordning nr 2847/93 att effektivt säkerställa efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitiken, är det uppenbart att de andra språkversionerna uttrycker innebörden av artikel 31 på ett mer korrekt sätt.

73. För att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens mål måste överträdelser bli föremål för en tydlig och trovärdig policy för genomförande av förordningen. Detta förut-

sätter att åsidosättandet av gemenskapens fiskeribestämmelser systematiskt följs upp antingen genom förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga åtgärder som leder till att verkningfulla straff utdöms. En sådan policy för genomförande måste vara tillräckligt trovärdig för att ha en avskräckande effekt. De eventuella negativa konsekvenserna av att överträda fiskeribestämmelserna måste anses väga tyngre än de ekonomiska fördelarna av att åsidosätta dessa regler.

pens fiskeriinspektörer är avgörande i fråga om den situation som förelåg vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet. Visserligen tyder de siffror som har lämnats av Republiken Frankrike på en ökning av antalet rättsliga åtgärder med anledning av överträdelser och på att allt mer kännbara påföljder utdöms, men faktum kvarstår att grundproblemet som gällde landning och försäljning av för liten fisk, och särskilt kummel, i Bigoudin vid den tidpunkten ännu inte hade lösts. Detta visar i sig tydligt att insatserna för att stärka genomförandet inte var effektiva i den bemärkelse som anges ovan.

74. Under det administrativa förfarandet har Republiken Frankrike lämnat en mängd statistiska uppgifter till kommissionen för att visa att man under åren efter domstolens dom av den 11 juni 1991 i allt högre grad hade vidtagit åtgärder mot personer som hade åsidosatt fiskeriförordningarna och att de straff som utdömts hade blivit mer kännbara. Kommissionen har inväntat att dessa siffror var alltför allmänna till sin karaktär, eftersom de gällde hela det franska territoriet och avsåg olika slags överträdelser av fiskeribestämmelserna. De gällde inte det specifika problem som oroade kommissionen, nämligen landning och försäljning av för liten kummel i sydvästra Bretagne.

76. Jag vill tillägga att medan den franska regeringen har kritiserat att kommissionen inte angav vilka åtgärder som skulle ha varit lämpliga för att få de kvarstående överträdelserna att upphöra, så är det den berörda medlemsstatens främsta ansvar att säkerställa att den fullgör sina skyldigheter enligt fördraget och sekundärrätten med de medel och resurser som står till dess förfogande.

75. Som den franska regeringen har påpekat kan effektiviteten i ett system för övervakning och genomförande inte bedömas enbart med utgångspunkt från statistiska uppgifter. Den frågan måste avgöras med utgångspunkt från det resultat systemet är utformat för att uppnå. Även härvidlag anser jag att konstaterandena i rapporterna från gemenska-

77. Jag finner därför att Republiken Frankrike, genom att per den 6 augusti 2000 inte ha säkerställt att lämpliga åtgärder vidtogs mot fysiska och juridiska personer som ansvarar för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, vilket krävs enligt artikel 31 i förordning nr 2847/93, inte hade följt domstolens dom

av den 11 juni 1991 vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000.

78. Den nuvarande situationen i fråga om genomförandet skall bedömas mot bakgrund av de uppgifter som har lämnats av båda parter till svar på de skriftliga frågor som ställts av domstolen och som vidareutvecklades vid förhandlingen.

79. Kommissionens rapporter från besök år 2003 innehåller en rad indikationer på att officiella rapporter, i strid med justitieministerns cirkulär av den 16 oktober 2002, inte alltid upprättas när en överträdelse konstaterats, och att dessa fall följaktligen inte heller blir föremål för domstolsförfaranden. Den senaste statistiska information som lämnats av den franska regeringen kan inte betraktas som helt representativ på grund av att siffrorna för år 2002 påverkades av en amnestilag, siffrorna för 2003 inte är fullständiga och att siffrorna i alla händelser inte är tillräckligt specifika. Siffrorna avseende genomsnittsnivån på de straff som ålades tyder inte på en effektivare strategi. Samtidigt är det så att eftersom de bara avser försäljning, förvaring och köp av för liten fisk ger de ingen inblick i fångst, landning eller transport av för liten fisk.

80. På grundval av den senaste informationen drar jag slutsatsen att det inte med tillräcklig säkerhet kan fastställas att den nuvarande ordningen för att genomföra bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken i Republiken Frankrike överensstämmer med förordning nr 2847/93. Republiken Frankrike har således fortfarande inte heller i detta avseende helt följt domstolens dom av den 11 juni 1991.

E — Konsekvenserna av dessa konstateranden

81. Enligt artikel 228.2 tredje stycket EG kan domstolen, om den finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma en dom som har avkunnats med stöd av artikel 226 EG och slår fast att den medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag, förelägga staten att betala ett standardbelopp eller ett vite.

82. Kommissionen anser att föreläggande av vite är det lämpligaste instrumentet för att förmå en medlemsstat att så snart som möjligt upphöra med att åsidosätta sina skyldigheter enligt fördraget. I linje med den strategi och beräkningsmetod som anges i dess meddelande av den 21 augusti 1996²⁷ respektive den 28 februari 1997²⁸ föreslår den nu att domstolen skall förelägga Republiken Frankrike ett vite på 316 500 euro per

²⁷ — EGT C 242, s. 6.

²⁸ — EGT C 63, s. 2.

dag. Detta belopp beräknades på basis av ett fast belopp på 500 euro som multipliceras med ett antal koefficienter som anger överträdelsens svårighetsgrad (på en skala från 1 till 20), dess varaktighet (på en skala från 1 till 3) och medlemsstatens betalningsförmåga (beräknad med utgångspunkt från dess bruttonationalprodukt och antalet röster i rådet). I förevarande mål anser kommissionen, mot bakgrund av de allvarliga följderna av att gemenskapens regler om fiskstorlek inte följs för fiskbeståndens tillstånd, att faktorn 10 på skalan avseende svårighetsgrad är berättigad. Den har påpekat att området söder om Bretagne är ett reproduktionsområde för kummel och därför av stor betydelse för att bevara beståndet. Med tanke på den tid som förflutit sedan domen av den 11 juni 1991 och med hänsyn till ikraftträdandet av artikel 228.2 EG (tidigare artikel 171.1 EG) den 1 november 1993, har kommissionen föreslagit att koefficienten 3 skall användas för att ange överträdelsens varaktighet. Eftersom Republiken Frankrikes betalningsförmåga ger koefficienten 21,1 leder detta till ett dagligt vite på $10 \times 3 \times 21,1 \times 500 \text{ euro} = 316\,500 \text{ euro}$.

83. För det fall att domstolen finner det nödvändigt att förelägga ett vite anser Republiken Frankrike att det belopp som har föreslagits av kommissionen är opropor­tionerligt. Den har hänvisat till domstolens dom i målet kommissionen mot Grekland,²⁹ där koefficienten 6 användes för att ange svårighetsgraden för en överträdelse som innebar ett allvarligt hot mot folkhälsan.

Beträffande överträdelsens varaktighet har den förklarar att eftersom åtgärder som vidtas för att följa domstolens dom inte kan ha omedelbar verkan skall domstolen inte beakta hela perioden mellan den första domen och domen i förevarande mål.

84. Domstolen har redan i de två domar som den hittills har meddelat med stöd av artikel 228.2 EG klargjort att kommissionens förslag angående de ekonomiska följderna av ett konstaterande att en medlemsstat inte har följt domstolens tidigare dom inte är bindande för denna.³⁰ Dessa förslag är bara en lämplig utgångspunkt för domstolen vid utövningen av dess diskretionära befogenhet enligt bestämmelsen. Tillämpningen av denna bestämmelse omfattas med andra ord av domstolens fulla prövningsrätt.

85. Vid min bedömning gjorde jag en distinktion mellan den rådande situationen vid två tidpunkter för att slå fast om Republiken Frankrike har följt domen av den 11 juni 1991: dels situationen vid utgången av den tidsfrist som anges i det kompletterande motiverade yttrandet, dels den nuvarande situationen. Denna distinktion är enligt min uppfattning av betydelse

30 — Domen i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 22), punkt 89, och dom av den 25 november 2003 i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-14141), punkt 41.

för att fastställa hur artikel 228.2 EG skall tillämpas i förevarande fall.

86. Huvudsyftet med artikel 228.2 EG är att säkerställa att medlemsstaterna verkligen fullgör sina skyldigheter enligt fördraget genom att snarast möjligt få överträdelse att upphöra. Betonas skall dock att frågan om att vidta en ekonomisk sanktionsåtgärd endast aktualiseras sedan domstolen tidigare i förfaranden med stöd av artikel 226 EG har funnit att den berörda medlemsstaten har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt fördraget och därefter givits tillfälle att inom ramen för ett andra administrativt förfarande avhjälpa situationen såsom föreskrivs i artikel 228.1 EG. Under tiden mellan den första domen och en andra dom där det slås fast att den tidigare domen inte följts kvarstår överträdelsen, vilket vanligen undergräver de berörda gemenskapsbestämmelsernas effektivitet och troligen påverkar andra medlemsstaters och andra parter intressen.

87. Av hänsyn till de potentiellt skadliga följderna av en långvarig underlåtenhet att fullgöra de skyldigheterna enligt fördraget, vars syfte är att uppnå de mål som avses med åtgärder som vidtas av gemenskapens institutioner, anser jag att artikel 228.2 EG skall tillämpas så att de ekonomiska åtgärderna i vissa fall inte bara skall vara avpassade för att åstadkomma efterlevnad, utan de skall även ha en förebyggande verkan. I den bemärkelsen skall de ha en avhållande effekt liknande den som nämns i punkt 73 i detta förslag till avgörande.

88. Ett vite behöver inte ha en avskräckande effekt med avseende på framtida underlåtenheter att fullgöra de berörda gemenskapskyldigheterna eftersom det är ett straff som är villkorligt till sin karaktär. När en medlemsstat lyckas med att fullgöra de skyldigheter som den åsidosatte innan detta vite utdömdes kan slutresultatet bli att ingen sanktion åläggs. Även om föreläggandet av ett vite kan vara effektivt i fråga om att till slut få till stånd en efterlevnad av domen, kanske det därför inte alltid är en lämplig reaktion på den berörda överträdelsen. För att ha en avskräckande verkan bör en ekonomisk åtgärd som föreläggs enligt artikel 228.2 EG grundas på samtliga relevanta omständigheter rörande den berörda överträdelsen.

89. I förevarande mål har jag dels konstaterat att Republiken Frankrike vid utgången av den tidsfrist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000 ännu inte hade följt domstolens dom av den 11 juni 1991, dels att förbättringar visserligen har genomförts i fråga om tillämpningen av förordning nr 2847/93 sedan dess, men att dessa ännu inte kan anses vara tillräckliga för att utgöra en fullständig efterlevnad av domen.

90. Som domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast krävs det, trots att ingen tidsfrist har angivits i artikel 228.1 EG, "[a]v hänsyn till vikten av omedelbar och enhetlig till-

ämpning av gemenskapsrätten ... emellertid enligt fast rättspraxis att åtgärder för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt".³¹ Mot bakgrund av att fångst av för liten fisk är särskilt skadlig för en hållbar exploatering kunde man vänta sig att de franska myndigheterna sedan denna överträdelse konstaterats skulle agera snabbt i enlighet med artikel 228.1 EG för att säkerställa att efterlevnaden av de berörda bestämmelserna övervakades inom dess jurisdiktion och att lämpliga åtgärder vidtogs mot personer som åsidosätter dessa bestämmelser. Det faktum att gemenskapens fiskeriinspektörer vid besök i de franska kustregionerna konstaterade att för liten fisk så sent som år 2000 fortfarande landades och såldes, ofta utan att nationella inspektörer var närvarande, är en tydlig indikation på att skyldigheten att få överträdelsen att upphöra "snarast möjligt" i alla händelser inte fullgjordes. Denna slutsats står fast även om man tar hänsyn till att antagandet av de åtgärder som krävs för att ge kontrollförelagarna full effekt, såsom de franska myndigheterna påpekade under det administrativa förfarandet, är en fråga om "longue haleine".

rike först så småningom vidtog åtgärder och att de viktigaste åtgärder som har nämnts av Republiken Frankrike var de kontrollprogram som infördes år 2001 och 2002 och de anvisningar som justitieministern tillställde de allmänna åklagarna i oktober 2002, det vill säga efter det att förevarande talan väckts. Dessa åtgärder var vidare av administrativ karaktär och kan i alla händelser inte betecknas som effektiva åtgärder i den mening som avses i kontrollförelagarna. Vidare hanterades inte de specifika problem som kommissionen upprepade gånger påtalade på ett tillfredsställande sätt av de franska myndigheterna. Jag anser att de franska myndigheternas inställning i detta avseende har varit undvikande.

91. Även om det givetvis tar tid innan situationen i praktiken kan bringas fås att överensstämja med gemenskapskyldigheterna, framgår det av de handlingar som har ingivits till domstolen att Republiken Frank-

92. Man bör erinra sig att kommissionen inom ramen för det administrativa förfarandet gav Republiken Frankrike goda möjligheter att vidta de åtgärder som krävdes för att få åsidosättandet av förordning nr 2847/93 att upphöra. Ett motiverat yttrande utfärdades inte förrän fem år efter domstolens dom av den 11 juni 1991 och detta följdes ytterligare fyra år senare upp med ett kompletterande motiverat yttrande som inte krävdes enligt förfarandereglerne. Under den perioden samarbetade de franska myndigheterna med kommissionen enbart i formell bemärkelse genom att besvara förfrågningar om information och klagoranden, men inte genom att vidta konkreta åtgärder för att faktiskt korrigera situationen. Jag betraktar denna avsaknad av lojalt sam-

31 — Dom i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 22), punkt 82, och i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 30), punkt 27.

arbete, som krävs enligt artikel 10 EG,³² som en försvärande omständighet.

denna situation bestå, som sannolikt gynnar de egna medborgarna på bekostnad av andra medlemsstaters medborgares intressen.

93. Republiken Frankrikes strukturella misslyckande att övervaka och genomföra gemenskapens bestämmelser om minsta fiskstorlek i närmare två årtionden måste anses som ett särskilt allvarligt åsidosättande av dess gemenskapsskyldigheter. Som jag framhöll i punkterna 31–37 i detta förslag till avgörande är en strikt efterlevnad av de åtgärder som syftar till att bevara fiskbestånd avgörande för att garantera en långsiktigt hållbar exploatering. Jag påpekade även att eftersom fiskbestånd skall betraktas som en gemensam resurs för medlemsstaterna, påverkas intressen för ekonomiska aktörer i andra medlemsstater som exploaterar de berörda bestånden om dessa skyldigheter försummas. När fiskbestånd hotas av allvarlig överexploatering, vilket var fallet i fråga om de i förevarande mål berörda kummelbestånden, har medlemsstaterna ett särskilt ansvar för att vidta åtgärder för att säkerställa en fullständig efterlevnad av de bestämmelser som syftar till att bevara dem.

94. Mer allmänt anser jag att när det har fastställts att en medlemsstat har åsidosatt sina gemenskapsskyldigheter, så blir det mer sannolikt att en bestraffningsåtgärd kommer att vidtas ju längre medlemsstaten låter

95. Under dessa omständigheter anser jag att det med anledning av Republiken Frankrikes underlåtenhet att följa domstolens dom av den 11 juni 1991 är lämpligt att förelägga ett sådant standardbelopp som föreskrivs i artikel 228.2 EG. Mot bakgrund av att den nuvarande situationen fortfarande inte är tillfredsställande skall dessutom ett vite föreläggas på lämpliga villkor till dess att det kan fastställas att överträdelsen har upphört.

96. Villkoren och beloppen för båda påföljderna skall fastställas med utgångspunkt från de kriterier och principer som domstolen redan har tillämpat i sina två domar angående artikel 228.2 EG. Även om ingen av de domarna gäller förelägget av ett standardbelopp är dessa kriterier och principer i relevanta delar tillämpliga för båda kategorierna av ekonomiska sanktioner.

97. Eventuella ekonomiska sanktionsåtgärder skall fastställas i relation till överträdelsens allvar och varaktighet och sättas på en sådan nivå att de har en avhållande verkan i fråga om en fortsatt överträdelse och ytterligare överträdelser. Detta synsätt föreslogs

32 — Jämför beslut av den 13 juli 1990 i mål 2/88, Zwartveld (REG 1990, s. I-3365; svensk specialutgåva, volym 10, s. 489), punkt 17.

av kommissionen och har sedan dess tillämpats generellt av domstolen³³ även om den har kvar det slutliga ansvaret för att bestämma beräkningsmetoden och påföljdsbeloppet och för att fastställa villkoren för att ålägga sanktionen.

98. Det belopp som kommissionen har föreslagit utgör en användbar utgångspunkt för beräkningen av beloppen för såväl standardbeloppet som för vitet. Det beloppet erhöles genom att koefficienter för svårighetsgrad, varaktighet och betalningsförmåga tillämpades på ett fast belopp (se punkt 82 i förevarande förslag till avgörande). Den franska regeringen har ifrågasatt den tillämpade koefficienten för svårighetsgrad och hänvisat till domstolens synsätt i domen i målet kommissionen mot Grekland. Den har även, mer indirekt, ifrågasatt kommissionens tillämpning av den högsta koefficienten för varaktighet. Enligt min uppfattning råder ingen tvekan om att det är helt berättigat att tillämpa en koefficient på 3 för att ange överträdelsens varaktighet, eftersom den faktiskt har pågått sedan 1984. Beträffande svårighetsgraden anser jag att det är lindrigt att tillämpa en koefficient på 10 i en skala som går från 1 till 20. Den franska regeringens jämförelse med den situation som behandlas i målet kommissionen mot Grekland tyder på en stark underskattning av denna överträdelsens svårighetsgrad. Om man dessutom beaktar att domstolen i sin dom slog fast att vid tillämpningen av dessa kriterier skall särskild hänsyn tas till de konsekvenser underlåtenheten att följa domen har för privata och offentliga intressen samt hur brådskande det är att få den

berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter,³⁴ drar jag slutsatsen att det i förevarande mål är lämpligt att använda det belopp på 316 500 euro per dag som har föreslagits av kommissionen som utgångspunkt för beräkningen.

99. Beträffande standardbeloppet skall det först noteras att kommissionen inte föreslog att en sådan påföljd skulle föreläggas i detta mål och att den inte heller har angivit en specifik metod för att beräkna beloppet för en sådan påföljd. I sin dom i målet kommissionen mot Grekland noterade domstolen att kommissionens vägledande regler avseende beräkningen av viten bidrar till att kommissionen handlar på ett sätt som säkerställer insyn, förutsebarhet och rätts-säkerhet vad gäller kommissionens handlande och att de vitesbelopp som den avser föreslå skall vara proportionerliga.³⁵ Genom att dessa vägledande regler gäller den metod som tillämpas av kommissionen inom ramen för artikel 228.2 EG och inte är bindande för domstolen, fungerar de som en allmän ram för tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag som skapar ett visst mått av klarhet för medlemsstaterna.

100. Jag anser inte att frånvaron av specifika vägledande regler bör leda till att domstolen avstår från att döma ut ett standardbelopp i

33 — Se beräkningen av vitesbeloppet i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 30), punkterna 52–62.

34 — Domen i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 22), punkt 92.

35 — Domen i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (ovan fotnot 22), punkt 87.

förevarande mål. Som jag noterade i punkt 29 i detta förslag till avgörande är gemenskapens rättsordning beroende av medlemsstaternas insatser för att övervaka efterlevnaden av gemenskapens bestämmelser och att vidta åtgärder när dessa bestämmelser åsidosätts. Dessa insatser är avgörande för att uppnå fördragets mål. Det skulle äventyra effektiviteten i och trovärdigheten hos gemenskapens rättsordning om man avstod från att reagera på ett strukturellt misslyckande från en medlemsstats sida att fullgöra denna grundläggande skyldighet. Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att: "[g]enom att fördraget ger medlemsstaterna möjlighet att åtnjuta förmånerna med gemenskapen ålägger det dem också skyldigheten att följa dess regler. Om en medlemsstat, med hänsyn till den uppfattning den har om sitt nationella intresse, ensidigt rubbar den balans mellan förmåner och skyldigheter som följer av dess medlemskap i gemenskapen, äventyrar detta medlemsstaternas jämlikhet inför gemenskapsrätten och skapar diskriminering, till skada för deras medborgare och, framför allt, för medborgarna i den medlemsstat som ställer sig utanför gemenskapsrätten. Denna underlåtenhet att iaktta den solidaritetsplikt, som medlemsstaterna godtagit i och med sin anslutning till gemenskapen, påverkar själva grundvalarna för gemenskapens rättsordning."³⁶

101. Att avstå från att vidta en ekonomisk sanktionsåtgärd under de omständigheter

som föreligger i förevarande fall skulle dessutom vara detsamma som att godta att en medlemsstat sedan domstolen slagit fast att den har åsidosatt sina skyldigheter enligt fördraget fritt kan låta denna situation bestå, sannolikt med negativa konsekvenser för gemenskapens och andra medlemsstaters intressen, till dess att kommissionen beslutar att inleda ett andra förfarande om fördragsbrott, denna gång med stöd av artikel 228.2 EG.

102. Jag anser dock att det faktum att frågan om att förelägga ett standardbelopp nu har tagits upp för första gången sedan Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft, att kommissionen inte har föreslagit en sådan påföljd och att rättspraxis hittills saknas som kan ge ledning i detta avseende, utgör en giltig grund för att beräkna beloppet på ett lindrigare sätt än vad som vore berättigat med hänsyn till överträdelsens svårighetsgrad.

103. Det belopp per dag som beräknas av kommissionen som grund för vitet är ett uttryck för överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet och för vitets avskräckande effekt. Standardbeloppet bör normalt beräknas med hänsyn till samma allmänna kriterier och särskilt överträdelsens bestående och allvariga karaktär. I detta fall föreslår jag att ett standardbelopp föreläggs som utgörs

³⁶ — Dom av den 7 februari 1973 i mål 39/72, kommissionen mot Italien (REG 1973, s. 101; svensk specialutgåva, volym 2, s. 77), punkterna 24 och 25, och dom av den 7 februari 1979 i mål 128/78, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1979, s. 419), punkt 12.

av det vite som har föreslagits av kommissionen beräknat för bara ett år. Detta ger beloppet 365 x 316 500 euro = 115 522 500 euro.

104. Beträffande vitet skall dess omfattning och de villkor på vilka det åläggs syfta till att säkerställa en fullständig, faktisk och varaktig fullgörande av de berörda gemenskapsskyldigheterna, med beaktande av de senaste uppgifterna om den rådande situationen.

105. I nuläget har Republiken Frankrike vidtagit en rad lagstiftande och administrativa åtgärder för att förbättra tillämpningen av kontrollförelagarna, men att dessa åtgärder fortfarande inte tillämpas i praktiken på ett sådant sätt att det resultat som föreskrivs i gemenskapens fiskeribestämmelser faktiskt uppnås i hela dess territorium. Kommissionen har för sin del påpekat att det krävs ytterligare detaljerade uppgifter om bland annat kontroller, de rättsliga åtgärder som vidtas och de straff som utdöms för att det skall kunna fastställas om de franska myndigheterna har fått den strukturella överträdelsen av gemenskapens kontrollförelagarna att upphöra.

106. Eftersom rutinerna för övervakning och genomförande inte kan anpassas omedelbart skulle det under dessa omständigheter givet-

vis inte vara lämpligt att fastställa ett dagligt vitesbelopp.³⁷ Republiken Frankrike skall medges en skälig, men fastställd, period för att vidta de åtgärder som krävs för att följa domen, samtidigt som kommissionen skall medges tillräcklig tid för att på grundval av sådan ytterligare information som den begär och ytterligare kontroller på plats bedöma om dessa åtgärder verkligen är effektiva i den mening som avses i punkt 39 i detta förslag till avgörande.

107. Jag anser att en inledande period på sex månader bör vara tillräcklig för att göra det möjligt för Republiken Frankrike att vidta de efterfrågade åtgärderna, varför vitesbetalningen skall kontrolleras av kommissionen var sjätte månad. Denna period bör vara mer än tillräcklig för Republiken Frankrike att tillhandahålla kommissionen de uppgifter som den behöver för att bilda sig en definitiv uppfattning om den rådande situationen med avseende på efterlevnaden av förordning nr 2847/93.

108. Under dessa förhållanden bör vitet fastställas till ett belopp uppgående till 182,5 x 316 500 euro = 57 761 250 euro för varje sexmånadersperiod avseende vilken kommissionen slår fast att överträdelsen kvarstår, från och med avkunnandet av domen i förevarande mål.

37 — Jämför domstolens synsätt i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (ovan fotnot 30), punkterna 42-46.

VI — Förslag till avgörande

109. Jag föreslår därför att domstolen

- skall slå fast att Republiken Frankrike genom att inte följa domstolens dom av den 11 juni 1991 vid utgången av den tidsfrist som angavs i kommissionens kompletterande motiverade yttrande av den 6 juni 2000 har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG,
- av detta skäl skall förelägga ett standardbelopp på 115 522 500 euro,
- skall slå fast att Republiken Frankrike, genom att för närvarande inte ha säkerställt fullständig efterlevnad av den domen, ännu inte har vidtagit alla åtgärder som krävs för att helt följa domstolens dom av den 11 juni 1991,
- i syfte att säkerställa fullständig efterlevnad av den domen skall förelägga ett vite på 57 761 250 euro för varje sexmånadersperiod under vilken kommissionen slår fast att överträdelsen kvarstår, från och med avkunnandet av domen i förevarande mål,
- skall förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.