

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 12 juli 2005 *

I mål C-304/02,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 228 EG, som väckts den 27 augusti 2002,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Nolin, H. van Lier och T. van Rijn, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och A. Colomb, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann (referent) och C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissechet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi, därefter avdelningsdirektören M.-F. Contet och biträdande justitiesekreteraren H. v. Holstein,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 mars 2004,

efter att den 29 april 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

efter beslutet av den 16 juni 2004 att återuppta det muntliga förfarandet och efter förhandlingen den 5 oktober 2004,

efter att muntliga yttranden har avgetts av:

- kommissionen, företrädd av G. Marengo, C. Ladenburger och T. van Rijn, samtliga i egenskap av ombud,
- Republiken Frankrike, företrädd av R. Abraham, G. de Bergues och A. Colomb, samtliga i egenskap av ombud,
- Konungariket Belgien, företrädd av J. Devadder, i egenskap av ombud,

- Republiken Tjeckien, företrädd av T. Boček, i egenskap av ombud,

- Konungariket Danmark, företrädd av A.R. Jacobsen och J. Molde, båda i egenskap av ombud,

- Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.D. Plessing, i egenskap av ombud,

- Republiken Grekland, företrädd av Aik Samoni och E.M. Mamouna, båda i egenskap av ombud,

- Konungariket Spanien, företrädd av N. Diaz Abad, i egenskap av ombud,

- Irland, företrädd av D. O'Donnell och P. Mc Cann, båda i egenskap av ombud,

- Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud,

- Republiken Cypern, företrädd av D. Lyssandrou och E. Papageorgiou, båda i egenskap av ombud,

- Republiken Ungern, företrädd av R. Somssich och A. Muller, båda i egenskap av ombud,

- Konungariket Nederländerna, företrädd av J. van Bakel, i egenskap av ombud,

- Republiken Österrike, företrädd av E. Riedl, Rechtsanwalt,

- Republiken Polen, företrädd av T. Nowakowski, i egenskap av ombud,

- Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, i egenskap av ombud,

- Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud,

- Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av D. Anderson, QC,

och efter att den 18 november 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall

- fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 11 juni 1991 i mål C-64/88, kommissionen mot Frankrike (REG 1991, s. I-2727),

- förplikta Republiken Frankrike att till kommissionen, på kontot "Europeiska gemenskapens egna medel", betala ett löpande vite om 316 500 euro för varje dags försening av genomförandet av de åtgärder som krävs för att följa den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike, från och med avkunnandet av förevarande dom fram till dess att den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike följs, och

- förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Kontrollbestämmelserna

- 2 Rådet har fastställt vissa åtgärder för kontroll av fiske som bedrivs från medlemsstaternas fartyg. Dessa åtgärder har successivt fastställts i rådets förordning (EEG) nr 2057/82 av den 29 juni 1982 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fiske som bedrivs från medlemsstaternas fartyg (EGT L 220, s. 1), vilken upphävdes och ersattes av rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket (EGT L 207, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 3, s. 32), vilken i sin tur upphävdes och ersattes, från och med den 1 januari 1994, av rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118).

- 3 De kontrollåtgärder som föreskrivs i dessa förordningar är i huvudsak identiska.

4 I artikel 1.1 och 1.2 i förordning nr 2847/93 föreskrivs följande:

”1. För att säkerställa att föreskrifterna i den gemensamma fiskeripolitiken följs skall ett gemenskapssystem införas, som bland annat innehåller bestämmelser om teknisk övervakning av

- åtgärderna för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna,

- strukturåtgärderna,

- åtgärderna avseende den gemensamma organisationen av marknaden,

samt vissa bestämmelser om hur verkningfulla de sanktioner bör vara som skall tillämpas om ovan nämnda åtgärder inte genomförs.

2. 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.”

5 I artikel 2.1 i samma förordning 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.”

- 6 I artikel 31.1 och 31.2 i nämnda förordning föreskrivs 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.

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 överträdelsen eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.”

De tekniska bestämmelserna

- 7 De tekniska åtgärderna för bevarande av fiskeresurserna som omnämns i kontrollbestämmelserna har fastställts i bland annat rådets förordning (EEG) nr 171/83 av den 25 januari 1983 (EGT L 24, s. 14), vilken upphävdes och ersattes av rådets förordning (EEG) nr 3094/86 av den 7 oktober 1986 (EGT L 288, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 2, s. 128), vilken upphävdes och ersattes från och

med den 1 juli 1997 av rådets förordning (EG) nr 894/97 av den 29 april 1997 (EGT L 132, s. 1), vilken i sin tur delvis upphävdes och ersattes från och med den 1 januari 2000 av 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 (EGT L 125, s. 1).

8 De tekniska åtgärder som föreskrivs i dessa förordningar är i huvudsak identiska.

9 Åtgärderna avser bland annat den minsta tillåtna maskstorleken för nät, förbud mot att sätta fast vissa anordningar på näten som gör att maskorna dras samman eller att deras storlek förminskas, förbud mot att sälja fisk som är mindre än minsta tillåtna storlek (nedan kallad fisk av för liten storlek), såvida inte sådan fisk endast utgör en begränsad procentandel av fångsten (nedan kallade bifångster).

Domen i målet kommissionen mot Frankrike

10 I den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike fastställde domstolen följande:

”Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1 i förordning [nr 2057/82] och artikel 1 i förordning [nr 2241/87] genom att under åren 1984–1987 inte se till att det utförs kontroller för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapens tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna, vilka föreskrivs i förordning [nr 171/83] och i förordning [nr 3094/86].”

11 I denna dom riktade domstolen följande fem anmärkningar mot Republiken Frankrike:

- Otillräckliga kontroller av den minsta tillåtna maskstorleken för nät (punkterna 12–15 i domen).
- Otillräckliga kontroller av att det inte satts fast anordningar på näten som är förbjudna enligt gemenskapsbestämmelserna (punkterna 16 och 17 i domen).
- Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att utföra kontroller av bifångster (punkterna 18 och 19 i domen).
- Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att utföra kontroller av efterlevnaden av de tekniska åtgärderna för bevarande, vilka innebär ett förbud mot försäljning av fisk av för liten storlek (punkterna 20–23 i domen).
- Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att beivra överträdelser (punkt 24 i domen).

Det administrativa förfarandet

12 Genom skrivelse av den 8 november 1991 bad kommissionen de franska myndigheterna att underrätta den om de åtgärder som vidtagits för att följa den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike. Den 22 januari 1992 svarade de franska myndigheterna att de "avsåg att göra allt som stod i deras makt för att följa bestämmelserna" i gemenskapsrätten.

- 13 Vid ett flertal inspektioner som utfördes i franska hamnar, konstaterade kommissionens inspektörer att förhållandena hade förbättrats, men de påpekade flera brister i de franska myndigheternas kontroller.
- 14 Efter att ha anmodat Republiken Frankrike att inkomma med ett yttrande, avgav kommissionen den 17 april 1996 ett motiverat yttrande. I det motiverade yttrandet konstaterade kommissionen att den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike inte hade följts i följande avseenden:
- Sättet att mäta den minsta tillåtna maskstorleken för nät överensstämde inte med gemenskapsbestämmelserna.
 - Otillräckliga kontroller, vilket möjliggjorde försäljning av fisk av för liten storlek.
 - Tillåtande attityd från de franska myndigheternas sida vid beivrandet av överträdelser.
- 15 Kommissionen påpekade att underlåtenhet att följa en dom av domstolen kan medföra ekonomiska sanktioner och fastställde en frist på två månader inom vilken Republiken Frankrike skulle vidta alla nödvändiga åtgärder för att följa den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike.
- 16 Under en skriftväxling mellan de franska myndigheterna och kommissionens tjänstemän, höll de franska myndigheterna kommissionen underrättad om de åtgärder som de hade vidtagit och som de fortsatte att genomföra för att utöka kontrollerna.

- 17 Parallellt utfördes inspektioner i franska hamnar. På grundval av de rapporter som upprättades efter ett besök den 24–28 augusti 1996 i Lorient, i Guilvinec och i Concarneau, den 22–26 september 1997 i Guilvinec, i Concarneau och i Lorient, den 13–17 oktober 1997 i Marennes-Oléron, i Arcachon och i Bayonne, den 30 mars–4 april 1998 i södra Bretagne och i Aquitaine, den 15–19 mars 1999 i Douarnenez och i Lorient samt den 13–23 juli 1999 i Lorient, i Bénodet, i Loctudy, i Guilvinec, i Lesconil och i Saint-Guérolé, drog kommissionens tjänstemän slutsatsen att två problem kvarstod, nämligen dels de otillräckliga kontrollerna, vilket möjliggjorde försäljning av fisk av för liten storlek, dels de franska myndigheternas tillåtande attityd vid beivrandet av överträdelser.
- 18 Inspektörernas rapporter föranledde kommissionen att den 6 juni 2000 upprätta ett kompletterande motiverat yttrande, i vilket den konstaterade att den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike inte hade följts i de två ovannämnda avseendena. Kommissionen angav i det sammanhanget att den ansåg det "särskilt allvarligt att beteckningen '00' används officiellt i offentliga handlingar avseende försäljning på auktion, vilket uppenbart står i strid med bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter" (EGT L 334, s. 1). Kommissionen påpekade att detta kunde medföra ekonomiska sanktioner.
- 19 De franska myndigheterna gjorde i sitt svar av den 1 augusti 2000 i huvudsak gällande att den nationella fiskekontrollen hade genomgått betydande förändringar sedan den senaste inspektionsrapporten. Kontrollen hade genomgått en intern omorganisation och man hade inrättat en "enhet", som därefter omvandlats till en "delegation" för fiskekontroll. Kontrollmetoderna hade utökats genom att man bland annat hade infört patrullerande kontrollörer och ett system för att via skärm övervaka fartygspositioner samt gett kontrollpersonalen särskilda instruktioner.
- 20 Vid en inspektion den 18–28 juni 2001 i kommunerna Guilvinec, Lesconil, Saint-Guérolé och Loctudy, konstaterade kommissionens inspektörer att kontrollerna var otillräckliga, att det förekom fisk av för liten storlek och att sådan fisk såldes under beteckningen "00".

- 21 Genom skrivelse av den 16 oktober 2001 översände de franska myndigheterna till kommissionen en kopia av instruktioner som var riktade till de myndigheter som handhar sjöfartsärenden i regionerna och departementen. I instruktionerna ålades myndigheterna att se till att användningen av beteckningen "00" upphörde senast den 31 december 2001 och att från och med detta datum tillämpa föreskrivna sanktioner på de näringsidkare som inte rättar sig därefter. De franska myndigheterna gjorde gällande att det sedan år 1998 skett en ökning av antalet rättsliga åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om minsta tillåtna storlekar och att de påföljder som utdömts hade avskräckande verkan. De meddelade även att det år 2001 hade antagits en allmän kontrollplan för fiskesektorn, i vilken det fastställdes prioriteter, däribland att genomföra en handlingsplan för att återställa kummelbeståndet och en strikt kontroll av att de minsta tillåtna storlekarna iakttas.
- 22 Kommissionen anser att Republiken Frankrike fortfarande inte har följt den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike, och har därför väckt förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

- 23 Som svar på en fråga från domstolen inför förhandlingen den 3 mars 2004, meddelade kommissionen att dess tjänstemän, efter det att talan väcktes i förevarande mål, utfört tre nya inspektioner (den 11–16 maj 2003 i Sète och i Port-Vendres, den 19–20 juni 2003 i Loctudy, i Lesconil, i St-Guénolé och i Guilvinec samt den 14–22 juli 2003 i Port-la-Nouvelle, i Sète, i Grau-du-Roi, i Carro, i Sanary-sur-Mer och i Toulon). Enligt kommissionen framgår det av rapporterna från dessa inspektioner att antalet fall där det förekom försäljning av fisk av för liten storlek hade minskat i Bretagne, men att det kvarstod problem på Medelhavskusten i fråga om blåfenad tonfisk. Av rapporterna framgår även att det sällan förekom kontroller vid landning.

- 24 Kommissionen förklarade att den, för att bedöma huruvida de åtgärder som vidtagits av de franska myndigheterna är verkningsfulla, måste ha tillgång till protokoll och statistiska sammanställningar avseende genomförandet av de olika allmänna organisatoriska åtgärder för fiskekontrollen som gjorts gällande av den franska regeringen.
- 25 Domstolen anmodade den franska regeringen att ange hur många kontroller som de franska myndigheterna hade utfört till havs och på land, sedan talan väckts i förevarande mål, för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna om den minsta tillåtna storleken på fisk samt hur många överträdelser som konstaterats och vilka rättsliga åtgärder som vidtagits med anledning av dessa överträdelser. Den franska regeringen ingav därför den 30 januari 2004 nya statistiska uppgifter. Av dessa uppgifter framgick att antalet kontroller, konstaterade överträdelser och fällande domar hade minskat under år 2003 jämfört med år 2002.
- 26 Den franska regeringen förklarade att minskningen av antalet kontroller till havs berodde på att franska fartyg hade kallats in för att bekämpa utsläpp till följd av oljetankern Prestiges förlisning och att minskningen av antalet kontroller på land berodde på att disciplinen bland fiskarna blivit bättre. Den franska regeringen förklarade att minskningen av antalet fällande domar var en följd av loi n° 2002-1062 du 6 août 2002, portant amnistie (lag nr 2002-1062 av den 6 augusti 2002 om amnesti) (JORF nr 185 av den 9 augusti 2002, s. 13647), och påpekade samtidigt att det skett en höjning av de bötesbelopp som påförts.

Det påtalade fördragsbrottet

Det berörda geografiska området

- 27 Domstolen påpekar inledningsvis att konstaterandet i domslutet i den ovannämnda domen i målet kommissionen mot Frankrike, enligt vilket Republiken Frankrike inte

hade sett till att det utfördes kontroller för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapens tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna, vilka föreskrivs enligt förordningarna nr 171/83 och nr 3094/86, endast avsåg fångst och landning av fiskeresurser som förekommer i vissa områden i nordöstra Atlanten, vilket framgår av den avgränsning som gjorts i artikel 1.1 i dessa förordningar.

- 28 Som den franska regeringen har gjort gällande och som kommissionen preciserade vid förhandlingen den 3 mars 2004, avser förevarande talan därför endast förhållandena i dessa områden.

Referenstidpunkten

- 29 Kommissionen riktade ett första motiverat yttrande till Republiken Frankrike den 14 april 1996, därefter ett kompletterande motiverat yttrande den 6 juni 2000.
- 30 Härav följer att referenstidpunkten för att bedöma det påtalade fördragsbrottet är utgången av den frist som fastställdes i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, det vill säga två månader efter delgivningen av sistnämnda yttrande (domarna av den 13 juni 2002 i mål C-474/99, kommissionen mot Spanien, REG 2002, s. I-5293, punkt 27, och i mål C-33/01, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-5447, punkt 13).
- 31 Eftersom kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall föreläggas att betala ett löpande vite, skall det även fastställas huruvida det påtalade fördragsbrottet har pågått fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.

Omfattningen av de skyldigheter som åligger medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

- 32 Artikel 1 i förordning nr 2847/93 utgör inom fiskeområdet ett särskilt uttryck för de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt artikel 10 EG, och däri föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa effektiviteten i gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna.
- 33 Genom förordning nr 2847/93 åläggs medlemsstaterna ett gemensamt ansvar i det avseendet (se, angående förordning nr 2241/87, dom av den 27 mars 1990 i mål C-9/89, Spanien mot rådet, REG 1990, s. I-1383, punkt 10). Detta gemensamma ansvar innebär att en medlemsstat, när den underlåter att uppfylla sina skyldigheter, skadar övriga medlemsstaters intressen liksom intressena för ekonomiska aktörer i dessa medlemsstater.
- 34 Iakttagandet av de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt gemenskapsbestämmelserna är nödvändigt för att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor (se, angående underlåtenheten att iakttä kvoterna för fiskeåren 1991–1996, 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).
- 35 Genom artikel 2 i förordning nr 2847/93, i vilken de skyldigheter som föreskrevs i artikel 1.1 i förordning nr 2241/87 återges, åläggs medlemsstaterna att övervaka fisket och den därmed förbundna verksamheten. Enligt artikeln skall medlemsstaterna inspektera fiskefartygen och undersöka all verksamhet rörande landning, försäljning, transport och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning.

- 36 Genom artikel 31 i förordning nr 2847/93, i vilken de skyldigheter som föreskrevs i artikel 1.2 i förordningarna nr 2057/82 och nr 2241/87 återges, åläggs medlemsstaterna att beivra konstaterade överträdelser. Enligt artikeln krävs att de rättsliga åtgärder som vidtas skall vara av sådan art att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen eller framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar, i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.
- 37 Förordning nr 2847/93 innehåller således exakta uppgifter om innehållet i de åtgärder som medlemsstaterna skall vidta och som skall syfta till att säkerställa att fisket bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser i syfte att både förebygga eventuella oegentligheter och beivra dessa. Detta syfte förutsätter att de åtgärder som vidtas är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande av den 29 april 2004 skall det föreligga en allvarlig risk för att de personer som bedriver fiske eller en därmed förbunden verksamhet, om de åsidosätter bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, kommer att upptäckas och åläggas lämpliga sanktioner.
- 38 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen skall pröva huruvida Republiken Frankrike har vidtagit alla åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

Den första anmärkningen: otillräckliga kontroller

Parternas argument

- 39 Kommissionen har hävdad att det framgår av de konstateranden som gjorts av kommissionens inspektörer att de kontroller som utförs av de franska myndigheterna för att säkerställa efterlevnaden av gemenskapsbestämmelserna om den minsta tillåtna storleken på fisk fortfarande är bristfälliga.

- 40 Det ökade antalet inspektioner som åberopats av den franska regeringen påverkar inte dessa konstateranden, eftersom det endast rör sig om inspektioner till havs. De kontrollplaner som denna regering antog år 2001 och år 2002 är i sig inte sådana att de medför att det påtalade fördragsbrottet har upphört. För att genomföra planerna krävs nämligen att det i förväg uppställs mål, vilka är oundgängliga för att kunna bedöma om planerna är effektiva och praktiskt genomförbara. Det krävs dessutom att planerna faktiskt tillämpas, vilket inte har kunnat fastställas vid de inspektioner som utförts i franska hamnar efter det att planerna antogs.
- 41 Den franska regeringen har påpekat att de franska myndigheterna aldrig har fått ta del av de inspektionsrapporter som kommissionen stöder sig på och de har därför inte getts tillfälle att bemöta påståendena i rapporterna. Dessa rapporter grundas dessutom enbart på antaganden.
- 42 Vidare har den franska regeringen gjort gällande att den, sedan domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike avkunnades, outhärligt har utökat sina kontrollåtgärder. Detta har skett genom en ökning av antalet inspektioner till havs och genom att en allmän kontrollplan antogs år 2001, vilken år 2002 kompletterades med en kontrollplan för "de minsta tillåtna fångststorlekarna". När det gäller frågan huruvida dessa åtgärder är verkningfulla, har den franska regeringen påpekat att det vid flera inspektioner som utförts av kommissionens inspektörer har kunnat konstateras att det inte förekommit någon försäljning av fisk på för liten storlek.
- 43 Slutligen har den franska regeringen påpekat att kommissionen har inskränkt sig till att hävda att de åtgärder som vidtagits av den franska regeringen är olämpliga, dock utan att ange vilka åtgärder som skulle kunna medföra att det påtalade fördragsbrottet upphörde.

Domstolens bedömning

- 44 I likhet med förfarandet i artikel 226 EG (se, angående underlåtenheten att iaktta kvoterna för fiskeåren 1988 och 1990, dom av den 1 februari 2001 i mål C-333/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-1025, punkt 33), grundas förfarandet i artikel 228 EG på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har uppfyllt sina skyldigheter.
- 45 I förevarande mål har kommissionen till stöd för sin anmärkning ingett inspektionsrapporter från kommissionens inspektörer.
- 46 Domstolen kan inte godta den franska regeringens argument, vilket framfördes i samband med dupliken, att de rapporter som kommissionen hänvisade till i sin ansökan inte kan användas som bevisning för att medlemsstaten fortfarande inte har uppfyllt sina skyldigheter, eftersom de franska myndigheterna aldrig har fått ta del av dessa rapporter.
- 47 Det framgår av de rapporter som kommissionen har ingett att det i samtliga rapporter som upprättats efter år 1998, vilka har bifogats handlingarna i målet oavkortade eller i form av långa utdrag, hänvisas till protokoll från möten under vilka de behöriga nationella myndigheterna underrättades om resultaten av inspektionerna och således hade tillfälle att yttra sig över de konstateranden som kommissionens inspektörer hade gjort. En sådan hänvisning saknas visserligen i de föregående rapporterna, vilka bifogats handlingarna i målet i form av utdrag som endast rör inspektörernas konstateranden i sak, men i det avseendet räcker det att påpeka att den franska regeringen, i sin skrivelse av den 1 augusti 2000 till kommissionen som svar på det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, yttrade sig över innehållet i dessa rapporter utan att ifrågasätta det sätt på vilket de franska myndigheterna hade fått ta del av rapporterna.

- 48 Under dessa omständigheter skall domstolen undersöka huruvida upplysningarna i de inspektionsrapporter som kommissionen har ingett är sådana att de kan styrka ett objektivt konstaterande av att Republiken Frankrike fortfarande inte har uppfyllt sina kontrollskyldigheter.
- 49 Vad beträffar de förhållanden som rådde vid utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, framgår det av de rapporter som kommissionen hänvisade till i nämnda yttrande (se punkt 17 i förevarande dom) att inspektörerna hade kunnat konstatera att det förekom fisk av för liten storlek vid samtliga sex inspektioner som de utförde. De kunde i synnerhet konstatera att det fanns en marknad för kummel av för liten storlek, vilken salufördes under namnet "merluchons" (liten kummel) eller "friture de merluchons" (liten kummel för fritering) och bjöds ut till försäljning under beteckningen "00", i strid med de marknadsnormer för saluföring som föreskrivs i förordning nr 2406/96.
- 50 Vid fem av dessa sex inspektioner skedde landning och försäljning av fisk av för liten storlek utan att de behöriga nationella myndigheterna utförde några kontroller. Den franska regeringen medgav i sitt svar av den 1 augusti 2000 på det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000 att de personer som inspektörerna kunde träffa på "inte tillhörde de kategorier tjänstemän som har befogenhet att fastställa överträdelser av fiskebestämmelserna eller att handlägga sjöfartsärenden". Vid den sjätte inspektionen konstaterade inspektörerna att fisk av för liten storlek hade landats och bjudits ut till försäljning i närvaro av nationella myndigheter som var behöriga att fastställa överträdelser av fiskebestämmelserna. Dessa myndigheter avstod dock från att vidta rättsliga åtgärder mot lagöverträdarna.
- 51 Dessa uppgifter gör det möjligt att konstatera att det, i avsaknad av ett effektivt ingripande från de behöriga nationella myndigheternas sida, fortfarande förekommer som praxis att fisk av för liten storlek bjuds ut till försäljning, och att denna

praxis är så vedertagen och generell att den, på grund av sin kumulativa effekt, allvarligt kan äventyra målen med gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna.

- 52 De likartade och upprepade förhållanden som konstaterades i samtliga rapporter gör att det för övrigt kan anses att dessa fall måste vara en följd av strukturella brister i de åtgärder som vidtagits av de franska myndigheterna och, följaktligen, en underlåtenhet från myndigheternas sida att uppfylla skyldigheten att utföra sådana effektiva, proportionerliga och avskräckande kontroller som åligger dem enligt gemenskapsbestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 35).
- 53 Det skall därför konstateras att Republiken Frankrike, vid utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, inte hade vidtagit alla åtgärder som krävdes för att följa domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike och att den därför underlät att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att inte se till att det utfördes kontroller av fisket i enlighet med gemenskapsbestämmelsernas krav.
- 54 När det gäller de förhållanden som rådde vid den tidpunkt då domstolen undersökte de faktiska omständigheterna, framgår det av tillgängliga uppgifter att betydande brister fortfarande förelåg.
- 55 Vid den inspektion som utfördes i Bretagne i juni 2001 (se punkt 20 i förevarande dom), kunde kommissionens inspektörer på nytt konstatera att det förekom fisk av

för liten storlek. Vid en senare inspektion i samma region i juni 2003 konstaterades en minskning av antalet fall där det förekom försäljning av sådan fisk (se punkt 23 i förevarande dom). Denna omständighet är dock inte av avgörande betydelse med hänsyn till att de rapporter som upprättades i samband med dessa två inspektioner är samstämmiga vad gäller den bristande effektiviteten i kontrollerna på land.

- 56 Eftersom kommissionen har lagt fram tillräcklig bevisning för att fördragsbrottet fortfarande kvarstår ankommer det på den berörda medlemsstaten att på ett sakligt och detaljerat sätt bemöta de presenterade uppgifterna och de slutsatser som dragits med stöd av dessa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland, REG 1988, s. 4875, punkt 21, och av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkterna 84–87).
- 57 Det skall i det avseendet påpekas att uppgiften om ökade kontroller till följd av de planer som antogs år 2001 och år 2002, vilken den franska regeringen hänvisade till i sitt svaromål, står i strid med den uppgift som denna regering lämnade som svar på domstolens frågor (se punkt 26 i förevarande dom), av vilken det framgår att antalet kontroller på land och till havs minskade under år 2003 jämfört med år 2002.
- 58 Den franska regeringen har hävdats att sådana motstridiga uppgifter kan anses visa att förhållandena har förbättrats. Även om så skulle vara fallet kan de ansträngningar som gjorts inte ursäktas de fastställda fördragsbrotten (dom av den 1 februari 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 36).
- 59 I det sammanhanget kan domstolen inte heller godta den franska regeringens argument att minskningen av antalet kontroller är motiverad av att disciplinen bland fiskarna blivit bättre.

- 60 Som den franska regeringen själv gjorde gällande i svaromålet, är det nämligen en lång process att vidta åtgärder för att ändra beteenden och attityder. Det förhållandet att det i mer än tio års tid har funnits strukturella brister i kontrollerna av efterlevnaden av bestämmelserna om den minsta tillåtna storleken på fisk skall därför anses ha gett upphov till beteenden från de berörda aktörernas sida som endast kan rättas till efter långvariga åtgärder.
- 61 Under dessa omständigheter och med hänsyn till de utförliga bevis som kommissionen har lagt fram räcker inte den franska regeringens upplysningar för att visa att de åtgärder som den genomfört i fråga om kontroller av fisket är tillräckligt effektiva för att uppfylla dess skyldighet att säkerställa effektiviteten i gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (se punkterna 37 och 38 i förevarande dom).
- 62 Vid den tidpunkt då domstolen undersökte de faktiska omständigheter som underställts dess prövning hade Republiken Frankrike således inte vidtagit alla åtgärder som krävdes för att följa domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, och den underlät därför att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att inte se till att det utfördes kontroller av fisket i enlighet med gemenskapsbestämmelsernas krav.

Den andra anmärkningen: otillräckliga rättsliga åtgärder har vidtagits för att beivra överträdelserna

Parternas argument

- 63 Kommissionen har hävdat att de rättsliga åtgärder som de franska myndigheterna har vidtagit för att beivra överträdelser av gemenskapsbestämmelserna om den

minsta tillåtna storleken på fisk är otillräckliga. De otillräckliga kontrollerna har generellt återverkat på antalet rättsliga åtgärder som vidtagits. Vidare framgår det av de upplysningar som den franska regeringen har lämnat att de rättsliga åtgärderna, även när överträdelser har konstaterats, inte är systematiska.

- 64 När det gäller den statistik som den franska regeringen ingav före utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, har kommissionen påpekat att den är alltför generell, eftersom den rör hela Frankrike och det inte anges vilka slags överträdelser som beivrats.
- 65 Kommissionen anser att det av de upplysningar som senare lämnades inte går att utläsa att de franska myndigheterna har tillämpat en policy med avskräckande sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna om den minsta tillåtna storleken på fisk. Kommissionen har påpekat att den franska regeringen, för år 2001, med tillämpning av rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser (EGT L 167, s. 5) och kommissionens förordning (EG) nr 2740/1999 av den 21 december 1999 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1447/1999 (EGT L 328, s. 62), har rapporterat 73 överträdelser av bestämmelserna om den minsta tillåtna storleken på fisk. Det påfördes dock böter i endas 8 fall, det vill säga i 11 procent av fallen.
- 66 Kommissionen har visserligen medgett att justitieministerns cirkulär av den 16 oktober 2002, som den franska regeringen har åberopat, utgör en lämplig åtgärd, men den anser att det bör undersökas hur cirkuläret kommer att tillämpas. Kommissionen har i det avseendet påpekat att de senaste siffrorna som den franska regeringen har lämnat avseende år 2003 visar att antalet fällande domar har minskat.

- 67 Den franska regeringen har gjort gällande att det sedan år 1991 har skett en konstant ökning av antalet beivrade överträdelse liksom av antalet fällande domar. Den har emellertid understrukit att en rent statistisk undersökning av antalet beivrade överträdelse inte i sig kan åskådliggöra effektiviteten i ett kontrollsystem, eftersom en sådan undersökning vilar på det helt ostyrkta antagandet att antalet överträdelse är oförändrat.
- 68 Den franska regeringen har åberopat ett cirkulär som justitieministern skickade den 16 oktober 2002 till åklagarna vid Cour d'appel de Rennes, Cour d'appel de Poitiers, Cour d'appel de Bordeaux och Cour d'appel de Pau. I cirkuläret rekommenderades att överträdelse systematiskt skulle beivras och att avskräckande bötesbelopp skulle påföras. Den franska regeringen har emellertid medgett att cirkuläret inte kunnat få full verkan vare sig under år 2002 eller år 2003 på grund av lag nr 2002-1062, genom vilken amnesti gavs för överträdelse som begåtts före den 17 maj 2002 om bötesbeloppet inte översteg 750 euro.

Domstolens bedömning

- 69 Medlemsstaternas skyldighet att se till att överträdelse av gemenskapsbestämmelserna medför sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande är av väsentlig betydelse på fiskeområdet. Om de behöriga myndigheterna i en medlemsstat systematiskt avstår från att vidta rättsliga åtgärder mot dem som bär ansvaret för sådana överträdelse äventyras nämligen såväl strävandena att bevara och förvalta fiskeresurserna som den gemensamma fiskeripolitikens enhetliga tillämpning (se, angående underlåtenheten att iakttä kvoterna för fiskeåren 1991 och 1992, dom av den 7 december 1995 i mål C-52/95, kommissionen mot Frankrike, REG 1995, s. I-4443, punkt 35).
- 70 Vad beträffar de förhållanden som rådde vid utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000, räcker det att hänvisa till det som fastställts i punkterna 49–52 i förevarande dom. Eftersom det har visats att de nationella myndigheterna inte påtalade överträdelse som kunde ha fastställts och att det inte upprättades några rapporter rörande överträdelserna, skall det

konstateras att nämnda myndigheter har underlåtit att uppfylla skyldigheten att beivra överträdelser som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 24).

- 71 När det gäller de förhållanden som rådde vid den tidpunkt då domstolen undersökte de faktiska omständigheterna, skall det hänvisas till konstaterandena i punkterna 54–61 i förevarande dom, där det erinras om att betydande brister i kontrollerna fortfarande förelåg. Med hänsyn till dessa konstateranden kan den av den franska regeringen åberopade ökningen av antalet beivrade överträdelser inte anses vara tillräcklig. Som den franska regeringen har påpekat, kan nämligen en rent statistisk undersökning av antalet beivrade överträdelser inte i sig åskådliggöra effektiviteten i ett kontrollsystem.
- 72 För övrigt framgår det, såsom kommissionen har påpekat, av de upplysningar som den franska regeringen har lämnat att alla konstaterade överträdelser inte har medfört rättsliga åtgärder. Det framgår även att de överträdelser som medfört rättsliga åtgärder inte i samtliga fall har lett till avskräckande sanktioner. Det förhållandet att lag nr 2002-1062 har kunnat tillämpas på ett flertal överträdelser på fiskeområdet visar att bötesbelopp på mindre än 750 euro har påförts i samtliga dessa fall.
- 73 Med hänsyn till de utförliga bevis som kommissionen har lagt fram är under dessa omständigheter de upplysningar som lämnats av den franska regeringen inte tillräckliga för att visa att de åtgärder som den genomfört för att beivra överträdelser av fiskebestämmelserna är tillräckligt effektiva, proportionerliga och avskräckande för att uppfylla skyldigheten att säkerställa effektiviteten i gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (se punkterna 37 och 38 i förevarande dom).
- 74 Det skall därför konstateras att Republiken Frankrike, såväl vid utgången av den frist som angavs i det kompletterande motiverade yttrandet av den 6 juni 2000 som vid den tidpunkt då domstolen undersökte de faktiska omständigheter som underställts dess prövning, inte hade vidtagit alla åtgärder som krävdes för att följa domen av den

11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike och att den därför underlät att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 228 EG, genom att inte se till att överträdelser av bestämmelserna rörande fisket beivras i enlighet med gemenskapsbestämmelsernas krav.

De ekonomiska sanktionerna vid fördragsbrott

- 75 Som sanktion för att domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike inte har följts, har kommissionen föreslagit att domstolen skall förelägga Republiken Frankrike att betala ett dagligt vite från det att förevarande dom avkunnas till dess fördragsbrottet upphör. Med hänsyn till det fastställda fördragsbrottets särskilda beskaffenhet anser domstolen det lämpligt att dessutom undersöka huruvida ett föreläggande att betala ett engångsbelopp kan utgöra en lämplig åtgärd.

Huruvida det är möjligt att förelägga både löpande vite och ett engångsbelopp

Parternas argument och yttranden som avgetts vid domstolen

- 76 Kommissionen, den danska, den nederländska och den finska regeringen samt Förenade kungarikets regering har svarat jakande på frågan om domstolen inom ramen för ett förfarande enligt artikel 228.2 EG, när den finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att efterkomma dess dom, kan förelägga staten att betala både ett engångsbelopp och ett löpande vite.

- 77 Deras argument grundar sig i huvudsak på att de två åtgärderna kompletterar varandra, eftersom båda, var för sig, syftar till att ha en avskräckande effekt. De anser att en kombination av dessa åtgärder skall anses utgöra ett och samma medel för att uppnå målet med artikel 228 EG, nämligen att inte bara förmå den berörda medlemsstaten att följa den ursprungliga domen, utan även mer generellt minska risken för att liknande överträdelser upprepas.
- 78 Den franska, den belgiska, den tjeckiska, den tyska, den grekiska, den spanska, den irländska, den italienska, den cypriotiska, den ungerska, den österrikiska, den polska och den portugisiska regeringen har intagit motsatt ståndpunkt.
- 79 De stöder sig på ordalydelsen i artikel 228.2 EG och på användningen av konjunktionen "eller", som de anser har en disjunktiv betydelse, samt på syftet med bestämmelsen. Bestämmelsen är inte bestraffande till sin karaktär, eftersom artikel 228.2 EG inte avser att bestraffa den medlemsstat som underlåtit att uppfylla sina skyldigheter utan endast att förmå medlemsstaten att följa en dom om fördragsbrott. Det är omöjligt att urskilja flera fördragsbrottsperioder, och därför skall endast fördragsbrottets hela varaktighet beaktas. En kumulation av ekonomiska sanktioner strider mot principen om förbud mot att döma någon till flera påföljder för samma gärning. Eftersom det saknas riktlinjer från kommissionen rörande de kriterier som skall tillämpas vid beräkningen av ett engångsbelopp skulle det strida mot rättssäkerhetsprincipen och principen om insyn om domstolen påförde ett sådant belopp. Det skulle även undergräva likabehandlingen av medlemsstaterna, eftersom en sådan åtgärd inte övervägdes i dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-5047), och av den 25 november 2003 i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-14141).

Domstolens bedömning

- 80 Det förfarande som föreskrivs i artikel 228.2 EG har till syfte att förmå en medlemsstat, som underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, att följa en dom om fördragsbrott och därigenom säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten. De åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse, det vill säga engångsbeloppet och det löpande vitet, har båda detta syfte.
- 81 Huruvida den ena eller den andra av dessa två åtgärder skall tillämpas beror på hur lämplig var och en av dem är för att uppnå det eftersträvade syftet med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett vitesföreläggande kan särskilt vara lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå. Ett föreläggande att betala ett engångsbelopp baserar sig snarare på bedömningen av de konsekvenser den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter har för privata och offentliga intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom i vilken fördragsbrottet ursprungligen fastställdes.
- 82 Under dessa omständigheter är det inte uteslutet att tillämpa de två typer av sanktioner som föreskrivs i artikel 228.2 EG, särskilt när fördragsbrottet både har pågått under en lång tid och tenderar att bestå.
- 83 Denna tolkning motsägs inte av den omständigheten att konjunktionen "eller" används i artikel 228.2 EG för att sammanbinda de ekonomiska sanktioner som kan komma att vidtas. Som kommissionen, den danska, den nederländska och den finska regeringen samt Förenade kungarikets regering har gjort gällande kan denna konjunktion, ur språkvetenskaplig synvinkel, antingen ha en alternativ eller en kumulativ betydelse och måste därför tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket konjunktionen används. Med hänsyn till det syfte som eftersträvas genom artikel 228 EG skall därför användningen av konjunktionen "eller" i artikel 228.2 EG anses ha en kumulativ betydelse.

- 84 Domstolen kan inte heller godta den invändning som gjorts av bland annat den tyska, den grekiska, den ungerska, den österrikiska och den polska regeringen, enligt vilken en kumulation av ett löpande vite och ett engångsbelopp skulle strida mot principen om *ne bis in idem*, genom att man två gånger beaktar samma fördragsbrottsperiod. Eftersom varje sanktion har sin egen funktion skall sanktionen fastställas på ett sådant sätt att den kan fylla denna funktion. När ett löpande vite och ett engångsbelopp påförs samtidigt beaktas således fördragsbrottets varaktighet som ett kriterium bland andra, i syfte att avgöra den lämpliga nivån vad gäller tvång och avskräckande effekt.
- 85 Bland annat den belgiska regeringen har anfört att det i avsaknad av riktlinjer från kommissionen för beräkning av ett engångsbelopp skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen och principen om insyn att påföra ett engångsbelopp. Domstolen kan inte heller godta detta argument. Även om sådana riktlinjer faktiskt bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (se, angående riktlinjer för beräkning av löpande vite, dom av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 87), är utövandet av den befogenhet som domstolen har getts genom artikel 228.2 EG inte avhängigt av att kommissionen har antagit sådana bestämmelser, vilka under alla omständigheter inte är bindande för domstolen (domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 89, och domen av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 41).
- 86 Den franska regeringen har invänt att en kumulation av ett löpande vite och ett engångsbelopp i förevarande mål strider mot likabehandlingsprincipen, eftersom en sådan åtgärd inte övervägdes i domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland och i domen av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien. I det avseendet skall det påpekas att det i varje mål ankommer på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma vilka ekonomiska sanktioner som skall vidtas. Under dessa omständigheter kan det förhållandet att det inte skett någon kumulation av åtgärder i tidigare mål inte i sig anses utgöra hinder för att en sådan kumulation sker i ett senare mål, när det framstår som lämpligt med hänsyn till det fastställda fördragsbrottets art och allvar samt med hänsyn till att fördragsbrottet består.

Domstolens utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om de ekonomiska sanktioner som kan påföras

Parternas argument och yttranden som avgetts vid domstolen

- 87 Kommissionen, den tjeckiska, den ungerska och den finska regeringen anser att frågan huruvida domstolen i förekommande fall kan avvika från kommissionens förslag, och förelägga en medlemsstat att betala ett engångsbelopp trots att kommissionen inte har föreslagit detta, skall besvaras jakande. De anser att domstolen på detta område förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som omfattar fastställandet av den sanktion som anses lämpligast, oavsett vad kommissionen har föreslagit i det avseendet.
- 88 Den franska, den belgiska, den danska, den tyska, den grekiska, den spanska, den irländska, den italienska, den nederländska, den österrikiska, den polska och den portugisiska regeringen har motsatt uppfattning. De har i det avseendet åberopat argument som avser sakfrågan och förfarandet. När det gäller sakfrågan har de gjort gällande att en sådan skönsmässig bedömning från domstolens sida skulle strida mot principerna om rättssäkerhet, förutsebarhet, insyn och likabehandling. Den tyska regeringen har tillagt att domstolen under alla omständigheter saknar den politiska legitimitet som krävs för att utöva en sådan befogenhet inom ett område där bedömningar av politiska lämplighetshänsyn har stor betydelse. När det gäller förfarandet har de ovannämnda regeringarna understrukit att en så omfattande befogenhet är oförenlig med den allmänna principen i civilrättsliga förfaranden, vilken är gemensam för samtliga medlemsstater, enligt vilken rätten är bunden av parternas yrkanden. De har vidare framhållit att det krävs ett kontradiktoriskt förfarande som gör det möjligt för den berörda medlemsstaten att utöva sin rätt till försvar.

Domstolens bedömning

- 89 I fråga om de argument som avser principerna om rättssäkerhet, förutsebarhet, insyn och likabehandling, hänvisas det till bedömningen i punkterna 85 och 86 i förevarande dom.
- 90 När det gäller den tyska regeringens argument att domstolen saknar politisk legitimitet för att besluta om en ekonomisk sanktion som kommissionen inte har föreslagit, skall det göras en åtskillnad mellan de olika etapperna i förfarandet enligt artikel 228.2 EG. När kommissionen väl har använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att inleda ett fördragsbrottsförfarande (se bland annat, beträffande artikel 226 EG, dom av den 25 september 2003 i mål C-74/02, kommissionen mot Tyskland, REG 2003, s. I-9877, punkt 17, och av den 21 oktober 2004 i mål C-477/03, kommissionen mot Tyskland, ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 11), handläggs frågan om den berörda medlemsstaten har följt en tidigare dom av domstolen inom ramen för ett domstolsförfarande där politiska överväganden är irrelevanta. Det är inom ramen för den dömande verksamheten som domstolen bedömer i vilken utsträckning de förhållanden som råder i den berörda medlemsstaten är förenliga med den ursprungliga domen och, i förekommande fall, hur allvarligt ett bestående fördragsbrott är. Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 24 i sitt förslag till avgörande av den 18 november 2004, att frågan om det är lämpligt att vidta en ekonomisk sanktion och vilken sanktion som är mest ändamålsenlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet endast kan bedömas mot bakgrund av domstolens konstateranden i den dom som skall avkunnas med stöd av artikel 228.2 EG och omfattas därför inte av det politiska området.
- 91 Argumentet att domstolen, genom att avvika från eller gå utöver vad kommissionen har föreslagit, åsidosätter en allmän princip i civilrättsliga förfaranden, enligt vilken rätten är bunden av parternas yrkanden, kan inte heller godtas. Det förfarande som föreskrivs i artikel 228.2 EG är nämligen ett särskilt domstolsförfarande som är specifikt för gemenskapsrätten och som inte kan jämföras med ett civilrättsligt förfarande. Ett föreläggande om att betala ett löpande vite och/eller ett engångsbelopp syftar inte till att avhjälpa någon skada som den berörda

medlemsstaten har orsakat, utan till att utöva ekonomiska påtryckningar på medlemsstaten för att förmå den att upphöra med det fastställda fördragsbrottet. De ekonomiska sanktioner som vidtas måste därför bestämmas med hänsyn till den övertalning som krävs för att den berörda medlemsstaten skall ändra sitt beteende.

- 92 Den franska, den belgiska, den nederländska, den österrikiska och den finska regeringen har framhållit att den berörda medlemsstaten måste kunna utöva sin rätt till försvar. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 11 i sitt förslag till avgörande av den 18 november 2004, skall emellertid det förfarande som föreskrivs i artikel 228.2 EG anses utgöra ett särskilt rättsligt förfarande för verkställighet av domar, med andra ord en verkställighetsåtgärd. Det är således mot denna bakgrund som de processuella garantier som den berörda medlemsstaten har rätt till skall bedömas.
- 93 Härav följer att när det inom ramen för ett kontradiktoriskt förfarande väl har konstaterats att det fortfarande föreligger en överträdelse av gemenskapsrätten, måste den rätt till försvar som den fördragsbrytande medlemsstaten skall tillerkännas, såvitt avser de ekonomiska sanktioner som övervägs, vägas mot det eftersträlvade målet, nämligen att säkerställa och garantera att respekten för gällande rätt återupprättas.
- 94 När det gäller frågan huruvida ett beteende som kan medföra ekonomiska sanktioner faktiskt har förekommit, har Republiken Frankrike i detta fall haft tillfälle att försvara sig under hela det administrativa förfarandet, som pågick under nästan nio år och som föranledde två motiverade yttranden, och under det skriftliga förfarandet samt vid förhandlingen den 3 mars 2004 i förevarande mål. Denna prövning av de faktiska omständigheterna har föranlett domstolen att fastställa att Republiken Frankrike fortfarande har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter (se punkt 74 i förevarande dom).

- 95 I de två motiverade yttrandena påpekade kommissionen för Republiken Frankrike att det fanns en risk för att ekonomiska sanktioner skulle komma att vidtas (se punkterna 15 och 18 i förevarande dom). Kommissionen har angett till domstolen vilka kriterier (se punkt 98 i förevarande dom) som kan beaktas vid fastställandet av de ekonomiska sanktioner som är avsedda att medföra en tillräcklig ekonomisk press på Republiken Frankrike för att den snarast möjligt skall upphöra med fördragsbrottet, och vilken vikt som skall tillmätas vart och ett av dessa kriterier. Republiken Frankrike yttrade sig över dessa kriterier under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen den 3 mars 2004.
- 96 Genom beslut av den 16 juni 2004 anmodade domstolen parterna att yttra sig i frågan huruvida domstolen, för det fall den skulle fastställa att en medlemsstat inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa en tidigare dom och kommissionen har yrkat att domstolen skall förelägga denna stat att betala ett löpande vite, får förelägga den berörda medlemsstaten att betala ett engångsbelopp eller, i förekommande fall, till och med både ett engångsbelopp och ett löpande vite. Parterna yttrade sig vid förhandlingen den 5 oktober 2004.
- 97 Härav följer att Republiken Frankrike har haft tillfälle att yttra sig över samtliga de rättsliga och faktiska uppgifter som krävs för att fastställa huruvida det fördragsbrott som läggs den till last fortfarande består och hur allvarligt fördragsbrottet är samt de åtgärder som kan vidtas för att få fördragsbrottet att upphöra. På grundval av dessa uppgifter, vilka varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande, ankommer det på domstolen att med hänsyn till den övertalning och den avskräckande effekt som domstolen anser krävs, fastställa lämpliga ekonomiska sanktioner för att säkerställa att domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike så snabbt som möjligt följs och för att förhindra att liknande överträdelser av gemenskapsrätten upprepas.

De ekonomiska sanktioner som är lämpliga i förevarande fall

Vitesföreläggande

- 98 Kommissionen har, med stöd av den beräkningsmetod som den fastställt i meddelande 97/C 63/02 av den 28 februari 1997 rörande metoden för beräkning av vite enligt artikel [228] i EG-fördraget (EGT C 63, s. 2), föreslagit att domstolen skall förelägga Republiken Frankrike att betala ett löpande vite på 316 500 euro för varje dags försening av genomförandet av domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, från dagen när dom avkunnas i förevarande mål fram till dess att domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike följs.
- 99 Kommissionen anser att ett föreläggande att betala löpande vite utgör bästa medlet för att så snart som möjligt få den konstaterade överträdelsen att upphöra och att ett vite på i förevarande fall 316 500 euro för varje dags försening är anpassat till överträdelsens allvar och varaktighet, med beaktande av behovet att vidta en effektiv sanktion. Beloppet i fråga har beräknats på följande sätt. Ett enhetligt basbelopp på 500 euro har multiplicerats med en koefficient på 10, vilken motsvarar överträdelsens svårighetsgrad (på en skala från 1–20), med en koefficient på 3, vilken motsvarar överträdelsens varaktighet (på en skala från 1–3) och med en koefficient på 21,1 (baserad på den berörda medlemsstatens bruttonationalprodukt och på röstviktningen i Europeiska unionens råd), som skall motsvara den berörda medlemsstatens betalningsförmåga.
- 100 Den franska regeringen har hävdats, i första hand, att det saknas anledning att påföra löpande vite, eftersom fördragsbrottet har upphört och, i andra hand, att vitesbeloppet är oproporionerligt.

- 101 Den har beträffande överträdelsens svårighetsgrad påpekat att kommissionen, i domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, hade föreslagit en koefficient på 6, då fördragsbrottet utgjorde ett hot mot folkhälsan och ingen åtgärd hade vidtagits för att följa den tidigare domen, två omständigheter som inte föreligger i förevarande mål. Följaktligen är koefficienten 10, som kommissionen har föreslagit i förevarande mål, inte acceptabel.
- 102 Den franska regeringen har även gjort gällande att de åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike inte kan ha omedelbar verkan. Med hänsyn till att det oundvikligen kommer att ske en eftersläpning från det att åtgärderna vidtas till dess åtgärderna får en märkbar verkan, bör domstolen inte beakta hela perioden från avkunnandet av den första domen till avkunnandet av domen i förevarande mål.
- 103 Domstolen konstaterar härvid att det visserligen står klart att ett löpande vite kan utgöra ett incitament för en medlemsstat som underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att snarast upphöra med ett fastställt fördragsbrott (dom av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 42). Kommissionens förslag är emellertid inte bindande för domstolen utan utgör endast en användbar referenspunkt (domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 89). Domstolen får inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning fastställa vitet så att detta dels anpassas efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (se, för ett liknande resonemang, domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 90, och domen av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 41).
- 104 Med denna utgångspunkt är de grundkriterier som skall beaktas för att säkerställa vitets tvingande karaktär i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av gemenskapsrätten, i princip, överträdelsens varaktighet, dess svårighetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, vilket även kommissionen har föreslagit i sitt meddelande av den 28 februari 1997. Vid tillämpningen av dessa kriterier skall särskilt beaktas de konsekvenser som underlåtenheten att följa domen har för

privata och offentliga intressen samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 92).

105 När det gäller överträdelsens svårighetsgrad och i synnerhet de konsekvenser underlåtenheten att följa domen har för privata och offentliga intressen, skall det påpekas att ett av de viktigaste inslagen i den gemensamma fiskeripolitiken är att akvatiska resurser på varaktig grund utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt, på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor. I det sammanhanget är skydd av unga exemplar avgörande för att återställa fiskebestånden. Underlåtenheten att följa de tekniska åtgärder för bevarande som föreskrivs i den gemensamma politiken, däribland kraven i fråga om minsta tillåtna fiskstorlek, utgör således ett allvarligt hot för bevarandet av vissa arter och vissa fiskeplatser och äventyrar det väsentliga syftet med den gemensamma fiskeripolitiken.

106 De administrativa åtgärder som vidtagits av de franska myndigheterna har inte genomförts på ett effektivt sätt, och kan därför inte minska det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad.

107 Med hänsyn till dessa omständigheter avspeglar koefficienten 10 (på en skala från 1–20) på ett korrekt sätt överträdelsens svårighetsgrad.

108 När det gäller överträdelsens varaktighet är det tillräckligt att konstatera att den är avsevärd, även om man räknar från dagen för ikraftträdandet av Fördraget om Europeiska unionen och inte från dagen för avkunnandet av domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike (se, för ett liknande resonemang, domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 98). Under dessa omständigheter förefaller den av kommissionen föreslagna koefficienten 3 (på en skala från 1–3) vara lämplig.

- 109 Kommissionens förslag att ett basbelopp skall multipliceras med koefficienten 21,1 baserad på Republiken Frankrikes bruttonationalprodukt och på antalet röster som den har i rådet, utgör en adekvat metod för att återspegla denna medlemsstats betalningsförmåga samtidigt som en rimlig spännvidd mellan de olika medlemsstaterna behålls (se domen av den 4 juli 2000 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 88, och domen av den 25 november 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 59).
- 110 Om basbeloppet på 500 euro multipliceras med koefficienterna 21,1 (betalningsförmågan), 10 (överträdelsens svårighetsgrad) och 3 (överträdelsens varaktighet) blir beloppet 316 500 euro per dag.
- 111 När det gäller med vilken periodicitet vitet skall utdömas, skall det emellertid beaktas att de franska myndigheterna har vidtagit administrativa åtgärder som kan ligga till grund för att genomföra de åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike. De anpassningar som krävs i förhållande till tidigare praxis kan dock inte genast genomföras och de kan inte omedelbart få märkbar effekt. Härav följer att ett eventuellt konstaterande att överträdelsen upphört kan ske först efter en period som möjliggör en helhetsbedömning av de resultat som uppnåtts.
- 112 Med beaktande av dessa överväganden skall vitet inte utdömas på dagsbasis utan på halvårsbasis.
- 113 Mot bakgrund av det ovan anförda skall Republiken Frankrike förpliktas att till kommissionen, på kontot "Europeiska gemenskapens egna medel", betala ett löpande vite om 182,5 x 316 500 euro, det vill säga 57 761 250 euro för varje sexmånadersperiod, räknat från och med avkunnandet av denna dom, efter vars utgång domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike ännu inte har följts till fullo.

Föreläggande att betala ett engångsbelopp

- 114 I en sådan situation som den som förevarande dom avser är det nödvändigt att förelägga medlemsstaten att betala ett engångsbelopp, med hänsyn till att fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom i vilken fördragsbrottet ursprungligen fastställdes och med hänsyn till de offentliga och privata intressen som är i fråga (se punkt 81 i förevarande dom).
- 115 En lämplig bedömning av de särskilda omständigheterna i förevarande mål ger vid handen att det engångsbelopp som Republiken Frankrike skall betala kan fastställas till 20 000 000 euro.
- 116 Följaktligen skall Republiken Frankrike förpliktas att till kommissionen, på kontot "Europeiska gemenskapens egna medel", betala ett engångsbelopp om 20 000 000 euro.

Rättegångskostnader

- 117 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (stora avdelningen) följande dom:

- 1) **Republiken Frankrike har inte genomfört alla åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 i mål C-64/88, kommissionen mot Frankrike, och har därför underlåtit att uppfylla de skyldigheter som åligger den enligt artikel 228 EG,**
 - genom att inte se till att det utförs kontroller av fisket i enlighet med gemenskapsbestämmelsernas krav, och
 - genom att inte se till att överträdelse av bestämmelserna rörande fisket beivras i enlighet med gemenskapsbestämmelsernas krav.

- 2) **Republiken Frankrike förpliktas att till Europeiska gemenskapernas kommission, på kontot ”Europeiska gemenskapens egna medel”, betala ett löpande vite om 57 761 250 euro för varje sexmånadersperiod, från och med avkunnandet av denna dom, efter vars utgång domen av den 11 juni 1991 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike ännu inte har följts till fullo.**

- 3) **Republiken Frankrike förpliktas att till Europeiska gemenskapernas kommission, på kontot ” Europeiska gemenskapens egna medel”, betala ett engångsbelopp om 20 000 000 euro.**

- 4) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter