RETTENS DOM (sjette afdeling)

19. oktober 2011 *

I sag T-139/06,

Den Franske Republik, først ved E. Belliard, G. de Bergues og S. Gasri, derefter ved E. Belliard, G. de Bergues og B. Cabouat, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved T. van Rijn, K. Banks og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Behzadi-Spencer, T. Harris og C. Murrell, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2006) 659 endelig af 1. marts 2006 med krav om betaling af de tvangsbøder, som er forfaldne i henhold til Domstolens dom af 12. juli 2005 (sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263),

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Moavero Milanesi, og dommerne N. Wahl og S. Soldevila Fragoso (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. maj 2011,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Ved dom af 11. juni 1991, Kommissionen mod Frankrig (sag C-64/88, Sml. I, s. 2727, herefter »dommen af 11. juni 1991«), udtalte og bestemte Domstolen følgende:

»Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2057/82 af 29. juni 1982 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2241/87 af 23. juli 1987 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, idet den i 1984-1987 ikke kontrollerede overholdelsen af de tekniske fællesskabsforanstaltninger til bevarelse af fiskeressourcerne, der er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 171/83 af 25. januar 1983 og i Rådets forordning (EØF) nr. 3094/86 af 7. oktober 1986.«

2 Ved stævning af 27. august 2002 anlagde Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 228 EF sag med påstand om, at det blev fastslået, at Den Franske Republik ikke havde opfyldt de forpligtelser, der påhvilede den ifølge dommen af 11. juni 1991, og om, at det blev pålagt Den Franske Republik at betale en tvangsbøde.

3 Ved dom af 12. juli 2005, Kommissionen mod Frankrig (sag C-304/02, Sml. I, s. 6263, herefter »dommen af 12. juli 2005«), udtalte og bestemte Domstolen følgende:

»1) Den Franske Republik har ikke truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelsen af dommen af 11. juni 1991 [...], og har dermed tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af artikel 228 EF [...], idet den ikke udøver en fiskerikontrol, der er i overensstemmelse med kravene i henhold til fællesskabsbestemmelserne, og [...] idet den ikke sikrer, at overtrædelser af bestemmelserne om fiskeri forfølges i overensstemmelse med kravene i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

2) Den Franske Republik betaler Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« en tvangsbøde på 57 761 250 EUR for hver periode på seks måneder, der regnes fra afsigelsen af nærværende dom, ved hvis afslutning dommen af 11. juni 1991 [...] endnu ikke er blevet fuldstændig opfyldt.

3) Den Franske Republik betaler Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et fast beløb på 20 000 000 EUR på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

4) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«

4 Ved note JUR JM 1128/2005 af 29. juli 2005 underrettede de franske myndigheder Kommissionen om de foranstaltninger, de havde truffet siden 2003 med henblik på at styrke kontrollen inden for rammerne af fælles fiskeripolitik, navnlig med hensyn til kontrollen af den forskriftsmæssige størrelse af fangsterne, og om planerne for fiskerikontrol for årene 2004 og 2005.

5 Kommissionen svarede de franske myndigheder ved note FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 af 28. september 2005, hvori den meddelte, at den på grundlag af de fremlagte oplysninger ikke kunne fastslå, at dommen af 12. juli 2005 var blevet opfyldt fuldstændigt. Ved samme note anmodede Kommissionen desuden de franske myndigheder om snarest muligt at tilsende den visse oplysninger, som den anså for nødvendige for at vurdere, i hvilken udstrækning den nævnte dom var blevet opfyldt.

6 De franske myndigheder besvarede anmodningen ved note JUR SJ 1808/05 af 15. december 2005.

7 Kommissionen fandt, at svarene var ufuldstændige, og præciserede derfor over for de franske myndigheder ved note FISH/D/3/AC/mhr D(2005) af 23. december 2005, hvilke dokumenter de skulle tilsende den.

8 De franske myndigheder svarede Kommissionen ved note JUR SJ 42/06 af 16. januar 2006.

9 Desuden gennemførte Kommissionen fra oktober til december 2005 fem inspektioner, heraf tre uanmeldte. Rapporterne fra inspektionerne blev tilsendt de franske myndigheder den 21. og 23. december 2005.

10 De franske yndigheder fremsatte deres bemærkninger til rapporterne ved note JUR SJ 43/06 af 16. januar 2006.

11 Ved note JUR SJ 212/06 af 15. februar 2006 ajourførte de franske myndigheder de oplysninger, de havde meddelt Kommissionen ved deres foregående noter.

12 Endvidere blev der afholdt to møder mellem Kommissionens tjenestegrene og de franske myndigheder den 18. juli og den 12. oktober 2005.

13 Endelig foretog Kommissionen to nye inspektioner i perioden fra den 7. til den 9. februar 2006.

14 Den 21. februar 2006 blev inspektionsrapporterne tilsendt de franske myndigheder, som reagerede på dem ved note AGRAP-RP/162/06, der var dateret den 7. marts 2006, men som blev tilsendt Kommissionen ad elektronisk vej allerede den 24. februar 2006.

15 Kommissionen fandt, at Den Franske Republik ikke havde opfyldt dommen af 12. juli 2005 fuldstændigt, og meddelte den derfor den 2. marts 2006 beslutning K(2006) 659 endelig af 1. marts 2006 med krav om betaling af et beløb på 57 761 250 EUR til opfyldelse af nævnte dom (herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. maj 2006 har Den Franske Republik anlagt den foreliggende sag.

17 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 5. september 2006 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 12. oktober 2006 har formanden for Rettens Første Afdeling givet tilladelse til denne intervention.

Det Forenede Kongerige har indgivet sit interventionsindlæg og de øvrige parter deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

18 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger er den refererende dommer blevet tilknyttet Sjette Afdeling, og den foreliggende sag er derfor blevet henvist til denne afdeling.

19 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 anmodet parterne om inden retsmødet skriftligt at besvare et spørgsmål om den betydning, Rettens dom af 29. marts 2011, Portugal mod Kommissionen (sag T-33/09, Sml. II, s. 1429), måtte have for den foreliggende sag. Parterne — med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som ikke deltog — har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 12. maj 2012.

20 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Principalt annulleres den anfægtede beslutning.

— Subsidiært nedsættes tvangsbøden.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, idet hver part dog tilpligtes at betale sine egne omkostninger, hvis Retten nedsætter tvangsbøden.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Det Forenede Kongerige, som har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, har nedlagt påstand om frifindelse.

Retlige bemærkninger

23 Den Franske Republik har fremsat fire anbringender, som går ud på, at Kommissionen savner kompetence til at opkræve tvangsbøden, at retten til forsvar er blevet tilsidesat, at de foranstaltninger, Den Franske Republik har truffet for at opfylde Domstolens domme, er blevet fejlvurderet, og at Kommissionen burde have fastsat en lavere tvangsbøde.

Det første anbringende: Kommissionens manglende kompetence

24 Den Franske Republik finder i det væsentlige, at traktaterne ikke giver Kommissionen kompetence til at kræve betaling af en tvangsbøde i medfør af artikel 228 EF, og at Kommissionen som den eneste fremgangsmåde må anlægge en ny traktatbrudssag på grundlag af artikel 226 EF.

25 Det bemærkes indledningsvis, at der ikke i EF-traktaten fastsættes bestemmelser til opfyldelse af den dom, Domstolen afsiger efter proceduren i artikel 228 EF, særligt når der pålægges en tvangsbøde (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 61).

26 Procedurerne efter 226 EF og 228 EF har ganske vist samme formål, nemlig at sikre den fulde anvendelse af unionsretten, men udgør dog to forskellige procedurer med forskelligt formål.

27 Proceduren efter artikel 226 EF har således til formål at fastslå, at en medlemsstat har handlet i strid med unionsretten, og at bringe en sådan adfærd til ophør (Domstolens dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 27, og af 6.12.2007, sag C-456/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 10517, præmis 25), hvorimod proceduren efter artikel 228 EF har et langt mere begrænset formål, idet den kun tager sigte på at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag (dommen af 12. juli 2005, præmis 80).

28 Heraf følger, at når Domstolen ved en dom afsagt i medfør af artikel 226 EF har fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, er genstanden for de efterfølgende forhandlinger mellem denne medlemsstat og Kommissionen ikke længere eksistensen af et traktatbrud — som jo netop allerede er blevet konstateret af Domstolen — men spørgsmålet, om de nødvendige betingelser for at anlægge sag i medfør af artikel 228 EF er opfyldt (Domstolens dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige mod API og Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 118-120).

29 I det foreliggende tilfælde fastslog Domstolen ved dommen af 12. juli 2005, at Den Franske Republik havde tilsidesat artikel 228 EF, og pålagde den på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter« at betale Kommissionen en tvangsbøde på

57 761 250 EUR for hver periode på seks måneder regnet fra afsigelsen af den nævnte dom, ved hvis afslutning dommen af 11. juni 1991 endnu ikke var blevet fuldstændig opfyldt.

30 Det fremgår af konklusionen i dommen af 12. juli 2005, at Domstolen inden for rammerne af den særlige retslige procedure til opfyldelse af domme i artikel 228, stk. 2, EF, der skal betragtes som et middel til opfyldelse (dommen af 12. juli 2005, præmis 92), nøje fastsatte såvel tvangsbødens størrelse, som hvilken administrativ myndighed det påhvilede at inddrive den.

31 Ved dommen af 11. juni 1991 fandt Domstolen i overensstemmelse med den i traktaten fastsatte procedure og efter en sag anlagt af Kommissionen på grundlag af artikel 226 EF Den Franske Republik ansvarlig for et traktatbrud. Efter at Kommissionen havde anlagt sag på grundlag af artikel 228 EF, fastslog Domstolen, at førstnævnte dom ikke var blevet opfyldt, og pålagde Den Franske Republik at betale en tvangsbøde og et fast beløb for at tilskynde den til snarest muligt at efterkomme dommen af 11. juni 1991.

32 Ifølge artikel 226 EF til 228 EF kan fastlæggelsen af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser samt bedømmelsen af medlemsstatens handlemåde alene ske i en af Domstolen afsagt dom (Domstolens dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 45; jf. analogt Domstolens dom af 27.5.1981, forenede sager 142/80 og 143/80, Essevi og Salengo, Sml. s. 1413, præmis 15 og 16). Da Domstolen klart fastlagde Den Franske Republiks forpligtelser i dommen af 12. juli 2005, ville det stride imod traktatens ånd og proceduren i artikel 228 EF at pålægge Kommissionen at anlægge en ny traktatbrudssag på grundlag af artikel 226 EF.

33 Ved dommen af 12. juli 2005 forfaldt, for det første, det faste beløb, Den Franske Republik blev pålagt, til betaling umiddelbart, idet det udgør en sanktion for, at de franske

myndigheder endnu ikke havde opfyldt dommen af 11. juni 1991 fuldstændigt, og for det andet blev betalingen af den eventuelle tvangsbøde gjort betinget af, at Kommissionen hvert halve år har fastslået, at denne dom ikke er blevet opfyldt fuldstændigt. Dommen af 12. juli 2005 giver i henhold til artikel 228 EF Kommissionen kompetence til at fastslå dette selvstændigt, idet Den Franske Republik kan anfægte fastslåelsen af den manglende opfyldelse af dommen ved et annullationssøgsmål for Retten, således som det er sket i den foreliggende sag. Inden for rammerne af dette søgsmål har Den Franske Republik mulighed for at godtgøre, at Kommissionen har overskredet den af Domstolen meddelte beføjelse, og at der efter hver halvårlig fastslåelse er blevet truffet specifikke foranstaltninger med henblik på at sikre fuldstændig opfyldelse af dommen af 11. juni 1991, hvori Den Franske Republik blev fundet skyldig i traktatbrud.

34 Endvidere udgør bestemmelserne i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1), således som de specificeres i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 357, s. 1), et retsgrundlag for den anfægtede beslutning for så vidt angår de måder, hvorpå en tvangsbøde og et fast beløb skal inddrives. I dommen af 12. juli 2005 pålægges det således Den Franske Republik at betale Kommissionen en tvangsbøde og et fast beløb på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

35 I artikel 274 EF bestemmes: »I overensstemmelse med bestemmelserne i det i medfør af artikel 279 [EF] udstedte regnskabsregulativ gennemfører Kommissionen budgettet.« Endvidere bestemmes det i artikel 60 i forordning nr. 1605/2002, at den anvisningsberettigede skal sørge for, at indtægter modtages, og, navnlig, at udestående fordringer fastlægges, og at der udstedes indtægtsordrer. Endelig angives det i artikel 78, stk. 1, i forordning nr. 2342/2002, at fastlæggelsen af en fordring udgør den anvisningsberettigedes anerkendelse af Fællesskabernes rettigheder over for en debitor samt af grundlaget for at kræve, at den pågældende debitor betaler sin gæld.

36 I det foreliggende tilfælde skal den anvisningsberettigede — dvs. Kommissionen i henhold til artikel 59, stk. 1, i forordning nr. 1605/2002 — kontrollere, at gælden består, og med henblik på opfyldelsen af Domstolens dom anmode Den Franske Republik om at betale gælden, da betingelserne for, at den er forfalden, er opfyldt.

37 For så vidt som en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 228, stk. 2, EF pålægger en medlemsstat at betale en tvangsbøde til Kommissionen på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«, og for så vidt som Kommissionen i henhold til artikel 274 EF gennemfører budgettet, tilkommer det Kommissionen at opkræve de beløb, der skyldes Unionens budget til opfyldelse af en dom i overensstemmelse med bestemmelserne i de forordninger, der er vedtaget til gennemførelse af artikel 279 EF (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 62).

38 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen principielt har kompetence til at kræve betaling af en af Domstolen fastsat tvangsbøde, og at anbringendet om, at Kommissionen savner kompetence, derfor må forkastes.

39 Den Franske Republik anførte imidlertid i sit svar på Rettens spørgsmål under retsmødet, at skønt Kommissionen må kunne vurdere de foranstaltninger, medlemsstaten har truffet for at efterkomme Domstolens dom, »skal den begrænse sig til højst at kontrollere, om Domstolens dom åbenbart ikke er blevet opfyldt«.

40 Hvad dette angår fremgår det af præmis 82 i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, at udøvelsen af Kommissionens skønsbeføjelse ikke kan tilsidesætte hverken medlemsstaternes rettigheder — og særligt de processuelle rettigheder — således som disse følger af den procedure, der er indført ved artikel 226 EF, eller Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse vedrørende en national lovgivnings forenelighed med fællesskabsretten. Derfor skal det — nærmere bestemt inden for rammerne

af Den Franske Republiks tredje anbringende om fejlvurdering af de trufne foranstaltninger — efterprøves, om Kommissionen har overholdt grænserne for sin skønsbeføjelse som fastsat i Domstolens domme.

Det andet anbringende: tilsidesættelse af retten til forsvar

41 Den Franske Republik har beskyldt Kommissionen for, at den ikke gav den lejlighed til på fyldestgørende måde at fremføre sine synspunkter vedrørende rigtigheden og relevansen af de forhold, klagepunkter og omstændigheder, som Kommissionen havde gjort gældende, før den anfægtede beslutning blev vedtaget. For at Den Franske Republik kunne have fremsat sine bemærkninger på fyldestgørende måde, skulle Kommissionen efter Den Franske Republiks opfattelse have oplyst den om, hvilke kriterier Kommissionen agtede at anvende ved vurderingen af, om Den Franske Republik havde opfyldt dommen af 12. juli 2005 fuldstændigt.

42 Skønt der i artikel 228 EF ikke er fastsat nogen frist, inden for hvilken medlemsstaten skal have opfyldt en dom, hvori der fastslås et traktatbrud, fremgår det af fast retspraksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af unionsretten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (jf. Domstolens dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

43 Det følger af traktatens ånd og af sammenhængen mellem artikel 226 EF og 228 EF, at en dom afsagt af Domstolen, hvori der fastslås et traktatbrud, og en efterfølgende dom, hvori det fastslås, at førstnævnte dom ikke er blevet opfyldt fuldstændigt, skal

betragtes som en retlig ramme, der gør det muligt for medlemsstaten nøjagtigt at vide, hvilke foranstaltninger der kræves for at efterleve unionsretten.

44 Som følge af dommen af 12. juli 2005 burde Den Franske Republik have forelagt Kommissionen de konkrete resultater af de tidligere og de eventuelle nye foranstaltninger, som havde gjort det muligt at efterkomme Domstolens klagepunkter, og dermed vist, at dommen af 11. juni 1991 var blevet opfyldt fuldstændigt. Skønt der i henhold til den forpligtelse til loyalt samarbejde, som følger af artikel 4, stk. 3, TEU, og som gælder for såvel medlemsstaterne som Unionens institutioner, altid skal søges en konstruktiv dialog mellem en medlemsstat og Kommissionen, kræver en ny domfældelse fra Domstolens side, at medlemsstaten tager initiativ til at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til unionsretten, og underretter Kommissionen herom i dennes egenskab af institution, som har til opgave at overvåge, at medlemsstaterne gennemfører denne ret korrekt.

45 Med hensyn til vurderingen af, om dommen af 11. juni 1991 er blevet opfyldt korrekt, blev de kriterier, der skulle anvendes i dette øjemed, fastsat af Domstolen i dommen af 12. juli 2005. Desuden redegjorde Kommissionen nærmere for dem under mødet den 18. juli 2005 og i dens note af 28. september 2005, dvs. inden for en periode på lidt over to måneder efter afsigelsen af dommen af 12. juli 2005, og gav dermed de franske myndigheder lejlighed til at udtale sig to gange om de kriterier, der var blevet fastlagt. Under alle omstændigheder ændrer det forhold, at de franske myndigheder finder ikke at have haft mulighed for at fremsætte deres bemærkninger vedrørende kriteriernes relevans, ikke, at de ved udløbet af den første halvårsfrist endnu ikke havde opfyldt dommen af 11. juni 1991 fuldstændigt på baggrund af dommen af 12. juli 2005.

46 De første inspektioner fandt sted i oktober 2005, dvs. tre måneder efter dommen af 12. juli 2005, og rapporterne fra disse inspektioner blev fremsendt i slutningen af december, dvs. inden for et rimeligt tidsrum på to måneder efter kontrolundersøgelserne på stedet. Det skal nævnes, at Kommissionen imødekom Den Franske Republiks begæringer om forlængelse af fristen. Endvidere blev den anfægtede beslutning

endelig vedtaget den 1. marts 2006, dvs. halvanden måned efter den første halvårsfrist, som Domstolen fastsatte til den 12. januar 2006, og efter at Kommissionen havde foretaget nye kontrolundersøgelser på stedet, uden at Den Franske Republik havde anmodet om yderligere udsættelse.

47 Det skal i denne forbindelse understreges, at skønt Kommissionen er forpligtet til at samarbejde loyalt med medlemsstaterne med henblik på at lette gennemførelsen af unionsretten, kan den ikke kritiseres for, at en første tidsfrist, ved hvis udløb en medlemsstat skal betale en tvangsbøde for ikke fuldstændigt at have opfyldt en dom, hvori der fastslås et traktatbrud, udløber inden for rammerne af denne dialog.

48 Anbringendet om tilsidesættelse af retten til forsvar må derfor forkastes.

Det tredje anbringende: fejlvurdering af de foranstaltninger, som er truffet for at efterkomme Domstolens domme

49 Den Franske Republik finder, at den har opfyldt dommen af 12. juli 2005 fuldstændigt.

50 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dommen af 12. juli 2005 fastslog, at dommen af 11. juni 1991 om Den Franske Republiks tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til unionsretten ikke var blevet opfyldt fuldstændigt. Det følger af denne fastslåelse, at de foranstaltninger, Den Franske Republik har påberåbt sig — hvad enten det er sket over for Kommissionen i forbindelse med den første halvårlige vurdering eller for Retten inden for rammerne af den foreliggende sag — kun er relevante,

i den udstrækning de har tilvejebragt konkrete resultater med hensyn til at opfylde dommen af 11. juni 1991 fuldt ud og efterkommer de klagepunkter, som Domstolen har lagt til grund. Den 12. juli 2005 fastslog Domstolen nemlig, at traktatbruddet bestod.

51 Endvidere skal det understreges, at en eventuel fejlvurdering fra Kommissionens side kun ville være relevant, hvis Den Franske Republik havde påvist, at den havde opfyldt dommen af 11. juni 1991 fuldstændigt. En delvis opfyldelse ville ikke have nogen konsekvenser for, at tvangsbøden er forfalden, eftersom Domstolen udtrykkeligt bestemte, at Den Franske Republik i tilfælde af, at dommen af 11. juni 1991 ikke var blevet opfyldt fuldstændigt seks måneder efter afsigelsen af dommen af 12. juli 2005, og for hver derpå følgende periode på seks måneder, skulle betale en tvangsbøde på 57 761 250 EUR. Den Franske Republik havde nemlig pligt til at opfylde dommen af 11. juni 1991 fuldt ud inden den 12. januar 2006.

52 Desuden fremgår det af retspraksis, at hvis Kommissionen nærer alvorlig og rimelig tvivl om de nationale myndigheders kontrol, kan medlemsstaten ikke omstøde dens konklusioner uden at underbygge sine egen påstande med beviser for, at der findes et troværdigt og fungerende kontrolsystem. Det påhviler nemlig medlemsstaten at fremlægge et så udførligt og fuldstændigt bevis som muligt for, at dens kontrol rent faktisk finder sted, og, i givet fald, at Kommissionens påstande er fejlagtige (jf. analogt Domstolens dom af 27.10.2005, sag C-387/03, Grækenland mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis). Dette gælder så meget mere, når der er tale om en procedure med henblik på opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, hvori der fastslås et traktatbrud, eftersom det er medlemsstaten, der skal vise, at den har bragt det nævnte traktatbrud til ophør.

53 I forbindelse med opfyldelse af en dom fra Domstolen, som pålægger en medlemsstat en tvangsbøde, skal Kommissionen nemlig kunne vurdere de foranstaltninger, som medlemsstaten har vedtaget for at opfylde Domstolens dom, særligt med henblik på

at undgå, at en medlemsstat, der har tilsidesat sine forpligtelser, ikke blot træffer foranstaltninger, som reelt har samme indhold som dem, der var genstand for Domstolens dom (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 81).

54 Udøvelsen af denne skønsbeføjelse kan imidlertid ikke tilsidesætte hverken medlemsstaternes rettigheder — og særligt de processuelle rettigheder — således som disse følger af den procedure, der er indført ved artikel 226 EF, eller Domstolens enekompetence til at træffe afgørelse vedrørende en national lovgivnings forenelighed med fællesskabsretten (dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, præmis 82).

55 Inden Kommissionen inddriver en tvangsbøde, skal den derfor kontrollere, om de klagepunkter, Domstolen har anført i en dom i henhold til artikel 228 EF, endnu ikke er efterkommet på det af Domstolen fastsatte tidspunkt.

56 I dommen af 11. juni 1991 anførte Domstolen fem klagepunkter over for Den Franske Republik:

— utilstrækkelig kontrol for så vidt angår de mindste tilladte maskestørrelser (dommens præmis 12-15)

— utilstrækkelig kontrol for så vidt angår anordninger, der er fastgjort til redskaberne i strid med fællesskabsbestemmelserne (dommens præmis 16 og 17)

— tilsidesættelse af forpligtelserne vedrørende kontrol af bifangster (dommens præmis 18 og 19)

— tilsidesættelse af forpligtelserne vedrørende kontrol af, om de tekniske bevarelsesforanstaltninger, der forbyder salg af undermålsfisk, er overholdt (dommens præmis 20-23)

— tilsidesættelse af pligten til at forfølge overtrædelser (dommens præmis 24).

57 I dommen af 12. juli 2005 bekræftede Domstolen klagepunkterne om, at Den Franske Republik fortsat tilsidesatte fællesskabsbestemmelserne:

— utilstrækkelig kontrol (præmis 44-62)

— utilstrækkelig forfølgning (præmis 69-74).

58 Således som Domstolen bemærkede i præmis 32-38 i dommen af 12. juli 2005, indeholder Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik (EFT L 261, s. 1) klare angivelser vedrørende indholdet af de foranstaltninger, der skal træffes af medlemsstaterne, og hvormed det skal sikres, at fiskeriet sker lovligt, idet formålet både er, at eventuelle ulovligheder forhindres, og at disse straffes. Dette formål indebærer, at de iværksatte foranstaltninger skal være effektive og forholdsmæssige og have præventiv virkning.

59 Den Franske Republik kan derfor ikke med føje hævde, at den ikke har været fuldt klar over traktatbruddet og over, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at sikre, at fællesskabsbestemmelserne overholdes, og at Domstolens domme opfyldes fuldstændigt.

60 Herefter skal det prøves, om Kommissionen i den anfægtede beslutning fremlagde tilstrækkelige beviser for, at de to klagepunkter, som Domstolen lagde til grund i dommen af 12. juli 2005, endnu ikke var efterkommet.

Utilstrækkelig kontrol

61 Det anføres i punkt 2 i den anfægtede beslutning, at de situationer og handlemåder, der foranledigede Domstolen til at fastslå, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til unionsretten i dommen af 11. juni 1991 og af 12. juli 2005, stadig bestod i slutningen af 2005 og begyndelsen af 2006. Derved fandt Kommissionen ikke, at der havde fundet en ny tilsidesættelse sted, men at de forhold, Domstolen havde fastslået i de førnævnte to domme, ikke var blevet ændret væsentligt. For at opfylde dommen af 11. juni 1991 fuldstændigt skulle Den Franske Republik have ændret de handlemåder, som havde ført til, at EU-bestemmelserne ikke blev overholdt. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for at have draget de nævnte konklusioner i den anfægtede beslutning. Tværtimod tydeliggør de for de franske myndigheder — for så vidt som det måtte være fornødent — hvilke handlemåder der fører til, at den tilsidesættelse, Retten allerede fastslog den 11. juni 1991, fortsætter, og gør det muligt for dem at afgøre, hvilke foranstaltninger der må træffes for bedre at afhjælpe de pågældende handlemåder i fremtiden.

62 Dette gælder så meget desto mere, som Domstolen i dommen af 12. juli 2005 havde understreget overtrædelsens grovhed og særligt den manglende opfyldelses konsekvenser for den fælles fiskeripolitik. Offentlighedens interesse består nemlig i en rationel og ansvarlig udnyttelse af havets biologiske ressourcer på et varigt grundlag og på tilfredsstillende økonomiske og sociale betingelser. I denne sammenhæng er beskyttelsen af unge fisk afgørende for genoprettelsen af fiskebestandene. Den manglende overholdelse af de tekniske bevarelsesforanstaltninger, som den fælles fiskeripolitik foreskriver, navnlig kravene vedrørende mindstemål for fisk, udgør derfor en alvorlig trussel for bevarelsen af visse arter og visse fangstpladser og undergraver

virkeliggørelsen af den fælles fiskeripolitiks væsentlige mål (dommen af 12. juli 2005, præmis 105).

63 Den Franske Republik har i det væsentlige anfægtet kvaliteten af de inspektioner, Kommissionen har gennemført, men har ikke fremlagt bevis for, at de på en eller anden måde har påvirket de relevante franske myndigheders praksis og derved bidraget til, at dommen af 11. juni 1991 ikke er blevet opfyldt fuldstændigt. Endvidere kan Den Franske Republik ikke bestride Kommissionens konklusion om, at kontrollen på de forskellige niveauer inden for sektoren ikke er blevet integreret effektivt, navnlig ved at indføre systematisk krydscheck af data, ved blot under henvisning til et cirkulære af 30. maj 2005 at anføre, at det er »normal praksis«, at myndighederne foretager et sådant krydscheck af data.

64 Den Franske Republik har således ikke direkte bestridt, at det fremgik af en inspektion på markedet i Rungis i december 2005, at den kontrol af transportdokumenterne, som ville have gjort det muligt at vide, hvorfra de forskellige partier hidrørte, og at tilrettelægge kontrollen i overensstemmelse hermed, ikke blev foretaget, og af inspektioner i Guilvinec, Loctudy, Saint-Gilles-Croix-de-Vie og La Cotinière, at de nationale inspektører ikke systematisk krydscheckede logbøger, landingsopgørelser og salgsnotaer. Disse konstateringer er i sig selv tilstrækkelige til at vise, at dommen af 11. juni 1991 ikke var blevet opfyldt fuldstændigt, og gør den af Domstolen pålagte tvangsbøde forfalden til betaling umiddelbart i overensstemmelse med den anfægtede beslutning.

65 Således som Domstolen bemærkede i præmis 51 og 52 i dommen af 12. juli 2005, kan det på grundlag af disse omstændigheder fastslås, at salg af undermålsfisk, uden at de nationale kompetente myndigheder har grebet effektivt ind, har været en vedvarende praksis, der har haft en så konstant og generel karakter, at den som følge af sin samlede virkning alvorligt har skadet målene med fællesskabsbestemmelserne om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.

66 Hertil kommer, at det på grund af ligheden mellem og gentagelseskarakteren af de forhold, der er fastslået i alle rapporterne, må antages, at disse tilfælde ikke kan have været andet end følgen af, at de af de franske myndigheder iværksatte foranstaltninger har været strukturelt utilstrækkelige, og dermed en følge af disse myndigheders tilsidesættelse af forpligtelsen til at gennemføre effektive, forholdsmæssige og præventivt virkende kontrolforanstaltninger, som fællesskabsbestemmelserne pålægger dem (jf. dommen af 12. juli 2005, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

67 Den omstændighed, at Den Franske Republik havde truffet uddannelsesmæssige foranstaltninger, før inspektionerne på stedet blev gennemført, kan ikke anfægte, hvad Kommissionens inspektører konstaterede ved inspektionerne i december 2005 og februar 2006 vedrørende de franske inspektørers manglende beherskelse af elementære inspektionsmetoder, utilstrækkelige kendskab til fællesskabsbestemmelserne og manglende kendskab til metoderne til måling af fisk og til de biologiske forskelle, som gør det muligt at skelne mellem arter, for hvilke der gælder forskellige bestemmelser.

68 Om end sådanne foranstaltninger sandsynligvis vil bidrage til en fuldstændig opfyldelse af dommen af 11. juni 1991 i fremtiden, forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen seks måneder efter dommen af 12. juli 2005 fandt, at inspektionernes kvalitet var utilstrækkelig, og at Den Franske Republik ikke har fremlagt noget modbevis i denne henseende. Navnlig gør den manglende kontrol af logbøgerne det umuligt at sammenligne de mængder af undermålsfisk, som angives henholdsvis i landingsopgørelsen og på salgsnotaen, og forhindrer, at eventuelle overtrædelser opdages.

69 Den Franske Republiks argumenter anfægter ikke, at det har været vanskeligt for Kommissionen at fastslå, hvor stort et personale der dagligt har været stillet til rådighed for inspektionsarbejdet, og at kontrollere, om inspektionsraten på 1 % ved landing er blevet overholdt. Det drejer sig nemlig ikke om at fastslå et teoretisk tal for, hvor stort et personale der eventuelt er til rådighed for gennemførelsen af en inspektion, men om, hvor mange kvalificerede inspektører der reelt foretog systematiske inspektioner på stedet fra den 12. juli 2005 til det tidspunkt, hvor den anfægtede

beslutning blev vedtaget. Størrelsen af dette personale kan ikke fastslås præcist, og inspektionsraten på 1 % ved landing, som er af afgørende betydning med hensyn til at fastslå, hvor store mængder undermålsfisk der fanges, er utilstrækkelig med henblik på at opfylde dommen af 11. juni 1991 fuldstændigt.

70 Endelig bemærkes generelt, at da de af Kommissionen fremlagte oplysninger er tilstrækkelige til at vise, at traktatbruddet har varet ved, påhviler det den pågældende medlemsstat at fremføre en vægtig og detaljeret kritik af de fremlagte oplysninger og deres konsekvenser (jf. dommen af 12. juli 2005, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

71 Selv hvis de forskellige indbyrdes modstridende oplysninger, som Den Franske Republik har fremlagt, kan betragtes som tegn på en forbedring af situationen, står det dog fast, at de udfoldede anstrengelser ikke kan undskylde de konstaterede tilsidesættelser (jf. dommen af 12. juli 2005, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

Utilstrækkelig forfølgning af overtrædelser

72 Kommissionen har kritiseret Den Franske Republik for ikke systematisk at forfølge overtrædelser og for ikke at udfærdige en detaljeret beretning om de gennemførte inspektioner. Således blev der med hensyn til undermålskulmule ikke pålagt nogen sanktion som følge af de rapporter, der var blevet optaget fra den 1. januar 2004 til den 12. januar 2006, hvilket de franske myndigheder ikke har bestridt.

73 Den Franske Republik har i sine skriftlige indlæg redegjort for grundene — som har forbindelse med dens interne organisation — til, at den ikke har kunnet fremlægge bestemte oplysninger, som Kommissionen har udbedt sig, f.eks. om, hvilke følger retssager anlagt før 2004 har fået, og til, at den har måttet fremlægge ufuldstændige oplysninger. De pågældende forklaringer synes at bekræfte, at de fremsendte oplysninger har været ufuldstændige, og, mere generelt, at de franske myndigheder ikke har været i stand til at påvise, at den nationale ordning for forfølgning af og sanktioner for overtrædelser af bestemmelserne om undermålsfisk er effektiv.

74 Således som Domstolen bemærkede i præmis 70 i dommen af 12. juli 2005, må det, da det er bevist, at overtrædelser, selv om de nationale myndigheder kunne have konstateret dem, ikke er blevet afsløret, og at der ikke er blevet optaget rapport mod lovovertræderne, fastslås, at de nævnte nationale myndigheder har tilsidesat den forpligtelse til at forfølge overtrædelser, som fællesskabsbestemmelserne pålægger dem (jf. i denne retning dommen af 11. juni 1991, præmis 24).

75 Under disse omstændigheder, og når henses til de detaljerede oplysninger, der er fremlagt af Kommissionen, er de oplysninger, som de franske myndigheder har fremlagt, ikke tilstrækkeligt vægtige til at vise, at de foranstaltninger, de har gennemført vedrørende forfølgning af overtrædelser af bestemmelserne om fiskeri, har den effektive, forholdsmæssige og præventive karakter, der kræves, for at de nævnte myndigheder kan opfylde deres pligt til at sikre den effektive anvendelse af fællesskabsbestemmelserne om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne (jf. i denne retning dommen af 12. juli 2005, præmis 37, 38 og 73).

76 Det følger af det ovenstående, dels at Den Franske Republik ikke har påvist, at den anfægtede beslutning er behæftet med en fejlvurdering, dels at Kommissionen ikke har overskredet sine beføjelser, eftersom den kun påviste i den anfægtede beslutning, at de to klagepunkter, Domstolen havde lagt til grund i dommen af 12. juli 2005, endnu ikke var efterkommet. Det tredje anbringende bør derfor forkastes.

Det fjerde anbringende: Kommissionens pligt til at fastsætte tvangsbøden på et lavere niveau

77 Den Franske Republik finder, at Kommissionen burde have taget hensyn til de bestræbelser, den havde udfoldet med henblik på at opfylde dommen af 12. juli 2005 fuldstændigt, og følgelig have nedsat den af Domstolen fastsatte tvangsbøde.

78 I dommen af 12. juli 2005 besluttede Domstolen imidlertid at fastsætte en fast tvangsbøde, der forfalder til betaling efter hvert halvår regnet fra afsigelsen af dommen, ved hvis afslutning dommen af 11. juni 1991 endnu ikke er blevet fuldstændig opfyldt. Det må heraf udledes, at en delvis opfyldelse af den nævnte dom ikke giver ret til en nedsættelse af tvangsbøden.

79 Domstolen fastsatte udtrykkeligt en »fast tvangsbøde« og ikke en »degressiv tvangsbøde«, således som den gjorde i dom af 25. november 2003, Kommissionen mod Spanien (sag C-278/01, Sml. I, s. 14141, præmis 49-62). Kommissionen var bundet af Domstolens dom og havde derfor ikke beføjelse til at nedsætte tvangsbøden.

80 På trods af de fremskridt, Den Franske Republik eventuelt havde gjort med hensyn til at opfylde dommen af 11. juni 1991, havde den endnu ikke opfyldt den fuldstændigt den 1. marts 2006. Tvangsbøden på 57 761 250 EUR var følgelig forfalden til betaling fuldt ud.

81 Endvidere bemærkes vedrørende det subsidiære spørgsmål om, hvorvidt Retten har fuld prøvelsesret med hensyn til selv at nedsætte tvangsbøden, at den eventuelle

fastsættelse af en tvangsbøde og af størrelsen af denne i tilfælde af manglende opfyldelse af en dom, hvori der fastslås et traktatbrud, henhører under Domstolens enekompetence. Det ville derfor være i strid med sammenhængen i traktaten, at Retten nedsatte tvangsbøden inden for rammerne af et annullationssøgsmål. Endelig kræves det i artikel 229 EF, at kompetencen hertil er udtrykkelig. Der kan hverken udledes en sådan kompetence af artikel 226 EF eller af artikel 228 EF.

82 Det følger af det ovenstående, at anbringendet om Kommissionens pligt til at fastsætte tvangsbøden på et lavere niveau og, subsidiært, om Rettens kompetence til selv at foretage denne nedsættelse, må forkastes.

83 Kommissionen bør derfor frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

84 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme reglements artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

85 Da Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom. Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling)

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Den Franske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. oktober 2011.

Underskrifter