ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer)

19 oktober 2011 *

In zaak T-139/06,

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Belliard, G. de Bergues en S. Gasri, vervolgens door E. Belliard, G. de Bergues en B. Cabouat als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door T. van Rijn, K. Banks en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer, T. Harris en C. Murrell als gemachtigden,

interveniënt,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C(2006) 659 def. van de Commissie van 1 maart 2006 houdende verzoek om betaling van verschuldigde dwangsommen ingevolge het arrest van het Hof van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk (C-304/02, Jurispr. blz. I-6263),

wijst HET GERECHT (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: E. Moavero Milanesi, president, N. Wahl en S. Soldevila Fragoso (rapporteur), rechters,

griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 mei 2011,

het navolgende

Arrest

Feiten van het geding

1 Bij zijn arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk (C-64/88, Jurispr. blz. I-2727; hierna: „arrest van 11 juni 1991"), heeft het Hof het volgende verklaard:

„Door van 1984 tot 1987 niet te zorgen voor een controle die de naleving waarborgt van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden als voorzien in 's Raads verordeningen (EEG) nrs. 171/83 van 25 januari 1983 en 3094/86 van 7 oktober 1986, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2057/82 van de Raad van 29 juni 1982 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de activiteiten van vissersvaartuigen uit de lidstaten, en artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2241/87 van de Raad van 23 juli 1987 houdende vaststelling van bepaalde maatregelen voor controle op de visserijactiviteiten."

2 Bij op 27 augustus 2002 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 228 EG beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek de haar bij het arrest van 11 juni 1991 opgelegde verplichtingen niet is nagekomen, alsmede tot haar veroordeling tot de betaling van een dwangsom.

3 Bij arrest van 12 juli 2005, Commissie/Frankrijk (C-304/02, Jurispr. blz. I-6263; hierna: „arrest van 12 juli 2005"), heeft het Hof het volgende verklaard:

„1) Door niet te zorgen voor een controle op de visserijactiviteiten die in overeenstemming was met de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, en door niet te zorgen voor vervolging van overtredingen van de visserijvoorschriften overeenkomstig de in de communautaire bepalingen gestelde eisen, heeft de Franse Republiek niet alle maatregelen getroffen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, [...], en dus niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens artikel 228 EG.

2) De Franse Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen van een dwangsom van 57 761 250 EUR op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap" voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, [aan het einde waarvan] bovengenoemd arrest van 11 juni 1991 [...] nog niet volledig is uitgevoerd.

3) De Franse Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen van een forfaitaire som van 20 000 000 EUR op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap".

4) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten."

4 Bij nota JUR JM 1128/2005 van 29 juli 2005 hebben de Franse autoriteiten de Commissie geïnformeerd over de maatregelen die zij sinds 2003 hebben genomen ter versterking van de controles op het gebied van het gemeenschappelijke visserijbeleid, met name wat de controle van de voorgeschreven maat van de vangsten betreft, en hebben de programma's voor de controle van de vangsten voor de jaren 2004 en 2005 overgelegd.

5 De Commissie heeft de Franse autoriteiten geantwoord bij nota FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 van 28 september 2005. Zij heeft daarin gesteld dat uit de aldus verschafte informatie niet kon worden vastgesteld dat het arrest van 12 juli 2005 volledig was uitgevoerd. Bij dezelfde nota heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht om haar zo spoedig mogelijk bepaalde informatie te doen toekomen die zij noodzakelijk achtte om de mate van uitvoering van dat arrest te beoordelen.

6 De Franse autoriteiten hebben dat verzoek beantwoord bij nota JUR SJ 1808/05 van 15 december 2005.

7 Naar de mening van de Commissie waren deze antwoorden niet volledig. Zij heeft derhalve bij nota FISH/D/3/AC/mhr D(2005) van 23 december 2005 aan de Franse autoriteiten gespecificeerd welke documenten zij haar dienden toe te zenden.

8 De Franse autoriteiten hebben de Commissie bij nota JUR SJ 42/06 van 16 januari 2006 geantwoord.

9 De Commissie heeft bovendien van oktober tot en met december 2005 vijf inspecties, waarvan drie onaangekondigd, uitgevoerd. De rapporten van deze inspecties zijn op 21 en 23 december 2005 aan de Franse autoriteiten gezonden.

10 De Franse autoriteiten hebben hun opmerkingen over deze rapporten ingediend bij nota JUR SJ 43/06 van 16 januari 2006.

11 Bij nota JUR SJ 212/06 van 15 februari 2006 hebben de Franse autoriteiten de bij hun eerdere brieven aan de Commissie toegezonden gegevens geactualiseerd.

12 Overigens hebben op 18 juli en 12 oktober 2005 twee vergaderingen plaatsgevonden tussen de diensten van de Commissie en de Franse autoriteiten.

13 Ten slotte heeft de Commissie tussen 7 en 9 februari 2006 twee nieuwe inspecties verricht.

14 De inspectierapporten zijn op 21 februari 2006 aan de Franse autoriteiten toegezonden, die daarop bij nota AGRAP-RP/162/06, gedateerd 7 maart 2006, maar reeds op 24 februari 2006 elektronisch aan de Commissie toegezonden, hebben gereageerd.

15 De Commissie heeft het standpunt ingenomen dat de Franse Republiek het arrest van 12 juli 2005 niet volledig heeft uitgevoerd en heeft bijgevolg op 2 maart 2006 beschikking C(2006) 659 def. van 1 maart 2006 aan haar betekend, waarbij zij verzocht om betaling van 57 761 250 EUR ingevolge bedoeld arrest (hierna: „bestreden beschikking").

Procesverloop en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 mei 2006, heeft de Franse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

17 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 september 2006, heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de onderhavige procedure om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie verzocht. Bij beschikking van 12 oktober 2006 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht

deze interventie toegestaan. Binnen de gestelde termijn heeft het Verenigd Koninkrijk zijn memorie en hebben de andere partijen hun opmerkingen hierover ingediend.

18 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Zesde kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

19 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten om de mondelinge behandeling te openen en heeft het in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang krachtens artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering partijen uitgenodigd om voor de terechtzitting schriftelijk te antwoorden op een vraag betreffende de mogelijke betekenis van het arrest van het Gerecht van 29 maart 2011, Portugal/Commissie (T-33/09, Jurispr. blz. II-1429), voor het onderhavige geding. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat niet is verschenen, zijn partijen ter terechtzitting van 12 mei 2011 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

20 De Franse Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:

— primair, de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— subsidiair, het bedrag van de dwangsom te verlagen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen dan wel, indien het Gerecht het bedrag van de dwangsom verlaagt, elke partij in de eigen kosten te verwijzen.

21 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep van de Franse Republiek te verwerpen;

— de Franse Republiek te verwijzen in de kosten.

22 Het Verenigd Koninkrijk, interveniënt aan de zijde van de Commissie, concludeert dat het het Gerecht behage het beroep te verwerpen.

In rechte

23 De Franse Republiek voert vier middelen aan, betreffende onbevoegdheid van de Commissie om de dwangsom te innen, schending van de rechten van verdediging, onjuiste beoordeling van de maatregelen die zij heeft getroffen om te voldoen aan de arresten van het Hof, en het feit dat de Commissie een lagere dwangsom had moeten vaststellen.

Eerste middel: onbevoegdheid van de Commissie

24 De Franse Republiek is in wezen van mening dat de Verdragen de Commissie niet de bevoegdheid verlenen om krachtens artikel 228 EG betaling van een dwangsom te vorderen en dat de enige optie voor de Commissie was een nieuw niet-nakomingsberoep op de grondslag van artikel 226 EG in te stellen.

25 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het EG-Verdrag niet bepaalt op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan het arrest dat het Hof aan het einde van de procedure van artikel 228 EG wijst, meer bepaald wanneer het een dwangsom oplegt (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 61).

26 Hoewel de in de artikelen 226 EG en 228 EG geregelde procedures hetzelfde doel nastreven, namelijk de effectieve toepassing van het recht van de Unie verzekeren, neemt dat niet weg dat het twee aparte procedures zijn met verschillende doelen.

27 De procedure van artikel 226 EG strekt immers ertoe, vast te stellen dat een lidstaat zich in strijd met het recht van de Unie heeft gedragen en deze gedraging te beëindigen (arresten van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 27, en 6 december 2007, Commissie/Duitsland, C-456/05, Jurispr. blz. I-10517, punt 25), terwijl het doel van de procedure van artikel 228 EG veel beperkter is, namelijk een in gebreke gebleven lidstaat ertoe brengen een niet-nakomingsarrest uit te voeren (arrest van 12 juli 2005, punt 80).

28 Daaruit volgt dat wanneer het Hof bij een krachtens artikel 226 EG gewezen arrest heeft vastgesteld dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, de nadien gevoerde besprekingen tussen die lidstaat en de Commissie geen betrekking meer zullen hebben op de — door het Hof juist reeds vastgestelde — niet-nakoming, maar op de vraag of is voldaan aan de voorwaarden om een beroep krachtens artikel 228 EG in te stellen (arrest van 21 september 2010, Zweden/API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 118-120).

29 Het Hof heeft in het onderhavige geval bij arrest van 12 juli 2005 vastgesteld dat de Franse Republiek artikel 228 EG heeft geschonden, en haar veroordeeld tot betaling van een dwangsom van 57 761 250 EUR aan de Commissie op de rekening „Eigen

middelen van de Europese Gemeenschap" voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, aan het einde waarvan het arrest van 11 juni 1991 nog niet volledig is uitgevoerd.

30 Uit het dictum van het arrest van 12 juli 2005 blijkt dat het Hof in het kader van de bijzondere gerechtelijke procedure die in artikel 228, lid 2, EG is voorzien voor de uitvoering van arresten, die is te beschouwen als een executieprocedure (arrest van 12 juli 2005, punt 92), nauwkeurig zowel het bedrag van de dwangsom als de met de inning belaste bestuursautoriteit heeft bepaald.

31 Met inachtneming van de in het Verdrag voorziene procedure heeft het Hof, op een door de Commissie ingesteld beroep krachtens artikel 226 EG, de Franse Republiek bij arrest van 11 juni 1991 veroordeeld wegens niet-nakoming van haar verdragsverplichtingen. Op een beroep van de Commissie krachtens artikel 228 EG heeft het Hof vastgesteld dat het eerstgenoemde arrest niet is uitgevoerd, en heeft het de Franse Republiek veroordeeld tot betaling van een dwangsom en een forfaitaire som teneinde haar ertoe aan te zetten zodra mogelijk te voldoen aan het arrest van 11 juni 1991.

32 Krachtens de artikelen 226 EG tot en met 228 EG kunnen enkel in een arrest van het Hof de rechten en verplichtingen van de lidstaten worden vastgesteld en hun gedragingen worden beoordeeld (arrest Hof van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 45; zie naar analogie arrest Hof van 27 mei 1981, Essevi en Salengo, 142/80 en 143/80, Jurispr. blz. 1413, punten 15 en 16). Aangezien het Hof de verplichtingen van de Franse Republiek in het arrest van 12 juli 2005 duidelijk heeft vastgesteld, zou het in strijd zijn met de geest van het Verdrag en de doelstelling van het in artikel 228 EG voorziene mechanisme om de Commissie te verplichten een nieuw niet-nakomingsberoep op basis van artikel 226 EG in te stellen.

33 Ingevolge het arrest van 12 juli 2005 is in de eerste plaats de forfaitaire som waartoe de Franse Republiek is veroordeeld, onmiddellijk opeisbaar geworden, aangezien

deze som een sanctie betrof ter zake van de door de Franse autoriteiten bij de volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 opgelopen vertraging, en is in de tweede plaats de betaling van de dwangsom afhankelijk gesteld van de halfjaarlijkse vaststelling door de Commissie dat genoemd arrest niet volledig is uitgevoerd. Het arrest van 12 juli 2005 verleent de Commissie in het kader van artikel 228 EG de bevoegdheid om deze vaststelling zelfstandig te verrichten, terwijl de Franse Republiek de mogelijkheid heeft om de vaststelling van de niet-uitvoering te betwisten met een beroep tot nietigverklaring bij het Gerecht, zoals in het onderhavige geval is geschied. In het kader van dit beroep heeft de Franse Republiek de mogelijkheid om aan te tonen dat de Commissie de grenzen van de door het Hof verleende opdracht heeft overschreden en dat na elke halfjaarlijkse vaststelling specifieke maatregelen zijn genomen teneinde de volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 waarbij de niet-nakoming was vastgesteld, te waarborgen.

34 Bovendien verschaffen de bepalingen van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1), zoals uitgewerkt bij verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van verordening nr. 1605/2002 (PB L 357, blz. 1), een rechtsgrondslag voor de bestreden beschikking wat betreft de wijze van inning van een dwangsom en een forfaitaire som. Bij het arrest van 12 juli 2005 is de Franse Republiek immers veroordeeld tot betaling van een dwangsom en een forfaitaire som aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap".

35 Artikel 274 EG bepaalt dat „[d]e Commissie de begroting overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 279 EG vastgestelde reglement [uitvoert]". Voorts bepaalt artikel 60 van verordening nr. 1605/2002 dat de ordonnateur is belast met het innen van de ontvangsten en met name met de vaststelling van de te innen rechten en de verstrekking van invorderingsopdrachten. Ten slotte preciseert artikel 78, lid 1, van verordening nr. 2342/2002 dat de vaststelling van een schuldvordering door de ordonnateur de erkenning van het recht van de Gemeenschappen jegens een debiteur is en de opstelling van de titel waarmee van deze debiteur betaling van zijn schuld kan worden geëist.

36 In het onderhavige geval gaat de ordonnateur — overeenkomstig artikel 59, lid 1, van verordening nr. 1605/2002 is dat de Commissie — na of de schuld bestaat, en wanneer aan de voorwaarden voor de opeisbaarheid daarvan is voldaan, verzoekt hij de Franse Republiek om de betaling ervan ingevolge het arrest van het Hof.

37 Wanneer een krachtens artikel 228, lid 2, EG gewezen arrest van het Hof een lidstaat veroordeelt tot betaling van een dwangsom aan de Commissie op de rekening „Eigen middelen van de Europese Gemeenschap", is het aan de Commissie, die volgens artikel 274 EG belast is met de uitvoering van de begroting, om de bedragen die ingevolge het arrest aan de begroting van de Unie zijn verschuldigd, te innen overeenkomstig de bepalingen van de krachtens artikel 279 EG vastgestelde verordeningen (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 62).

38 Uit het bovenstaande volgt dat de Commissie in principe bevoegd is betaling van een door het Hof vastgestelde dwangsom te eisen, zodat het middel inzake onbevoegdheid van de Commissie moet worden afgewezen.

39 De Franse Republiek heeft echter in haar antwoord op de vraag van het Gerecht en ter terechtzitting verklaard dat de Commissie bevoegd moge zijn de door de lidstaat ter uitvoering van het arrest van het Hof vastgestelde maatregelen te beoordelen, doch dat „haar bevoegdheid ter zake niet verder strekt dan de kennelijke niet-uitvoering van het arrest van het Hof".

40 Wat dat betreft blijkt uit punt 82 van het aangehaalde arrest Portugal/Commissie dat de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid door de Commissie niet mag raken aan de rechten — en meer bepaald de procedurele rechten — van de lidstaten zoals voortvloeiend uit de in artikel 226 EG geregelde procedure, en evenmin aan de uitsluitende bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale regeling met het gemeenschapsrecht. Het Gerecht zal derhalve in

het kader van het derde middel van de Franse Republiek, inzake onjuiste beoordeling van de genomen maatregelen, nagaan in hoeverre de Commissie de door de arresten van het Hof aan haar beoordelingsbevoegdheid gestelde grenzen heeft geëerbiedigd.

Tweede middel: schending van de rechten van de verdediging

41 De Franse Republiek verwijt de Commissie dat zij haar niet in de gelegenheid heeft gesteld om vóór de vaststelling van de bestreden beschikking haar standpunt omtrent de juistheid en de relevantie van de door de Commissie aangevoerde feiten, grieven en omstandigheden behoorlijk kenbaar te maken. Zij is van mening dat om op nuttige wijze opmerkingen te hebben kunnen indienen, de Commissie haar de criteria had moeten mededelen die zij wilde gebruiken bij de beoordeling of het arrest van 12 juli 2005 volledig was uitgevoerd.

42 Hoewel artikel 228 EG niet preciseert binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een niet-nakomingsarrest, volgt uit vaste rechtspraak dat wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het Unierecht onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat deze zo snel mogelijk moet worden voltooid (zie arrest van 9 december 2008, Commissie/Frankrijk, C-121/07, Jurispr. blz. I-9159, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Uit de geest van het Verdrag en de samenhang van de artikelen 226 EG en 228 EG vloeit voort dat een niet-nakomingsarrest van het Hof en een daaropvolgend arrest houdende vaststelling van de niet volledige uitvoering van het eerste arrest, moeten

worden beschouwd als een rechtskader dat de lidstaat in staat stelt nauwkeurig de maatregelen te bepalen die nodig zijn om te voldoen aan het recht van de Unie.

44 Na het arrest van 12 juli 2005 had de Franse Republiek aan de Commissie concrete resultaten van de oude en eventueel nieuwe maatregelen moeten voorleggen die de door het Hof in aanmerking genomen grieven uit de weg konden ruimen en aldus de volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 aantoonden. Hoewel op grond van de verplichting van artikel 4, lid 3, VEU tot loyale samenwerking die op zowel de lidstaten als de instellingen van de Unie rust, altijd een constructieve dialoog tussen een lidstaat en de Commissie moet worden nagestreefd, vereist een nieuwe veroordeling door het Hof dat de lidstaat het initiatief neemt om de op hem rustende verplichtingen van Unierecht na te komen en de Commissie daarover te informeren, gelet op haar rol als instelling die verantwoordelijk is voor het toezicht op de juiste toepassing van dat recht door de lidstaten.

45 De voor de beoordeling van de juiste uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 geldende criteria zijn door het Hof in het arrest van 12 juli 2005 vastgesteld. Zij zijn bovendien door de Commissie gespecificeerd tijdens de bijeenkomst van 18 juli 2005 alsook in haar nota van 28 september 2005, dat wil zeggen binnen een redelijke termijn van iets meer dan twee maanden na het arrest van 12 juli 2005, zodat de Franse autoriteiten tweemaal de gelegenheid hebben gehad om zich over de in aanmerking genomen criteria uit te spreken. Hoe dan ook heeft het feit dat zij menen hun opmerkingen over de relevantie van deze criteria niet te hebben kunnen indienen, geen invloed op het feit dat zij aan het slot van het eerste halfjaar nog altijd het arrest van 11 juni 1991 niet volledig in het licht van het arrest van 12 juli 2005 hadden uitgevoerd.

46 De eerste inspecties hebben in oktober 2005 plaatsgevonden, ofwel drie maanden na het arrest van 12 juli 2005, en de op deze inspecties betrekking hebbende rapporten zijn eind december meegedeeld, dat wil zeggen binnen een redelijke termijn van twee maanden na de verificaties ter plaatse. De door de Franse Republiek ingediende verzoeken om termijnverlenging zijn door de Commissie ingewilligd. Overigens merkt het Gerecht op dat de bestreden beschikking uiteindelijk is vastgesteld op 1 maart

2006, anderhalve maand na het verstrijken van de eerste halfjaarlijkse vervaldatum — die door het Hof was bepaald op 12 januari 2006 — en na nieuwe inspecties ter plaatse door de Commissie, zonder dat de Franse Republiek om een nieuwe verlenging heeft verzocht.

47 In dit verband is nog van belang dat de Commissie weliswaar verplicht is om te goeder trouw met de lidstaten samen te werken teneinde de toepassing van het recht van de Unie te vergemakkelijken, doch dat haar geen verwijt ervan kan worden gemaakt dat in het kader van deze dialoog een eerste termijn verstrijkt waarna een lidstaat een dwangsom is verschuldigd wegens onvolledige uitvoering van een niet-nakomingsarrest.

48 Het middel inzake schending van de rechten van de verdediging moet derhalve worden afgewezen.

Derde middel: onjuiste beoordeling van de ter voldoening aan de arresten van het Hof vastgestelde maatregelen

49 De Franse Republiek is van mening het arrest van 12 juli 2005 volledig te hebben uitgevoerd.

50 Het Gerecht merkt om te beginnen op dat het Hof in het arrest van 12 juli 2005 heeft vastgesteld dat de Franse Republiek niet volledig uitvoering had gegeven aan het arrest van 11 juni 1991 inzake de niet-nakoming van haar Unierechtelijke verplichtingen. Uit deze vaststelling vloeit voort dat elke door de Franse Republiek aangevoerde maatregel, hetzij voor de Commissie tijdens de eerste halfjaarlijkse beoordeling, hetzij voor het Gerecht in de onderhavige procedure, uitsluitend relevant is wanneer

deze concrete resultaten oplevert in verband met de beoordeling van de volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 en een antwoord is op de door het Hof in aanmerking genomen grieven. Op 12 juli 2005 heeft het Hof immers vastgesteld dat de niet-nakoming voortduurde.

51 Bovendien moet worden verduidelijkt dat een mogelijk onjuiste beoordeling door de Commissie alleen relevant is indien de Franse Republiek aantoont dat zij het arrest van 11 juni 1991 heeft uitgevoerd. Een gedeeltelijke uitvoering zou geen gevolgen hebben voor de opeisbaarheid van de dwangsom, aangezien het Hof uitdrukkelijk heeft geoordeeld dat de Franse Republiek, zolang het arrest van 11 juni 1991 zes maanden na de uitspraak van het arrest van 12 juli 2005 nog niet volledig is uitgevoerd, alsook voor elke volgende periode van zes maanden een dwangsom van 57 761 250 EUR moet betalen. De Franse Republiek was immers verplicht om het arrest van 11 juni 1991 vóór 12 januari 2006 volledig uit te voeren.

52 Voorts blijkt uit de rechtspraak dat in het geval dat de Commissie ernstige en redelijke bedenkingen heeft betreffende de door de nationale autoriteiten verrichte controles, de lidstaat haar bevindingen niet kan ontkrachten zonder zijn eigen stellingen te staven met bewijzen dat er sprake is van een betrouwbaar en operationeel controlesysteem. De lidstaat dient immers gedetailleerd en volledig bewijs te leveren dat hij daadwerkelijk controles heeft verricht en, in voorkomend geval, dat de bevindingen van de Commissie onjuist zijn (zie in die zin arrest van 27 oktober 2005, Griekenland/Commissie, C-387/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dat geldt te meer in een procedure tot uitvoering van een niet-nakomingsarrest van het Hof, omdat het aan de lidstaat is om te bewijzen dat hij aan deze niet-nakoming een einde heeft gemaakt.

53 In het kader van de uitvoering van een arrest van het Hof waarbij aan een lidstaat een dwangsom is opgelegd, moet de Commissie immers kunnen beoordelen of de lidstaat maatregelen heeft genomen ter uitvoering van het arrest van het Hof, zodat kan worden vermeden dat de lidstaat die zijn verplichtingen niet is nagekomen, zich

ertoe beperkt maatregelen te nemen met in wezen dezelfde inhoud als waarover het Hof zich in zijn arrest heeft uitgesproken (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 81).

54 De uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid mag echter geen afbreuk doen aan de rechten — en meer bepaald de procedurele rechten — van de lidstaten zoals voortvloeiend uit de in artikel 226 EG geregelde procedure, en evenmin aan de uitsluitende bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale regeling met het gemeenschapsrecht (arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, punt 82).

55 De Commissie dient derhalve, alvorens een dwangsom te innen, na te gaan of de door het Hof in een krachtens artikel 228 EG gewezen arrest in aanmerking genomen grieven nog steeds bestaan op de peildatum die het Hof heeft bepaald.

56 In het arrest van 11 juni 1991 heeft het Hof vijf grieven jegens de Franse Republiek in aanmerking genomen:

— tekortschietende controle van de minimummaaswijdte van de netten (punten 12 tot en met 15 van het arrest);

— tekortschietende controle van de bevestiging van door de communautaire verordeningen verboden voorzieningen aan de netten (punten 16 en 17 van het arrest);

— niet-nakoming van de controleverplichtingen op het gebied van bijvangsten (punten 18 en 19 van het arrest);

— niet-nakoming van de controleverplichtingen met betrekking tot de naleving van de technische instandhoudingsmaatregelen die de verkoop van ondermaatse vis verbieden (punten 20 tot en met 23 van het arrest);

— niet-nakoming van de verplichting tot vervolging van overtredingen (punt 24).

57 In het arrest van 12 juli 2005 heeft het Hof de grieven bevestigd die bewezen dat de niet-nakoming van de communautaire wetgeving door de Franse Republiek voortduurde:

— tekortschietende controle (punten 44 tot en met 62);

— tekortschietende vervolging (punten 69 tot en met 74).

58 Zoals het Hof in de punten 32 tot en met 38 van het arrest van 12 juli 2005 opmerkt, wordt in verordening (EEG) nr. 2847/93 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 261, blz. 1) precies aangegeven wat de inhoud moet zijn van de maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen en die ervoor moeten zorgen dat de visserij legaal wordt uitgeoefend, met als doelstelling zowel de voorkoming van eventuele illegale acties als de bestraffing daarvan. Deze doelstelling impliceert dat de genomen maatregelen effectief, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

59 De Franse Republiek kan derhalve niet met recht stellen dat zij niet precies op de hoogte was van de niet-nakoming en van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de naleving van de communautaire wetgeving en de volledige uitvoering van de arresten van het Hof.

60 Het Gerecht zal thans onderzoeken of de Commissie in de bestreden beschikking voldoende bewijs heeft geleverd van het voortbestaan van de twee door het Hof in het arrest van 12 juli 2005 in aanmerking genomen grieven.

Tekortschietende controle

61 In punt 2 van de bestreden beschikking wordt opgemerkt dat de situaties en gedragingen die het Hof in de arresten van 11 juni 1991 en 12 juli 2005 tot het oordeel hebben geleid dat de Franse Republiek haar Unierechtelijke verplichtingen niet is nagekomen, eind 2005 en begin 2006 nog altijd voortduurden. Hiermede heeft de Commissie geen nieuwe niet-nakoming vastgesteld, maar het ontbreken van duidelijke wijzigingen ten opzichte van de vaststellingen van het Hof in de twee voorgaande arresten. Teneinde het arrest van 11 juni 1991 volledig uit te voeren, diende de Franse Republiek echter de gedragingen te wijzigen die tot het niet in acht nemen van de wetgeving van de Unie hebben geleid. De Commissie kan derhalve niet worden verweten in de bestreden beschikking tot deze vaststellingen te zijn gekomen. Deze vaststellingen konden integendeel de Franse autoriteiten waar nodig duidelijk maken welke gedragingen tot het voortduren van de vanaf 11 juni 1991 door het Hof vastgestelde niet-nakoming leidden, en welke maatregelen noodzakelijk waren voor een verbetering in de toekomst.

62 Dat geldt te meer waar het Hof in het arrest van 12 juli 2005 de ernst van de inbreuk en in het bijzonder de gevolgen van de niet-nakoming voor het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft benadrukt. Het openbaar belang bestaat immers in een rationele en verantwoorde exploitatie van de mariene aquatische bestanden op duurzame basis en onder economische en sociale voorwaarden. In deze context is de bescherming van jonge vis essentieel voor het herstel van de bestanden. Wanneer de in het kader van het gemeenschappelijk beleid genomen technische instandhoudingsmaatregelen, met name de eisen op het gebied van de minimumvismaat, niet in acht worden genomen, is dit dus een ernstige bedreiging voor de instandhouding van bepaalde soorten

en bepaalde visgronden en brengt dit het belangrijkste doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar (arrest van 12 juli 2005, punt 105).

63 De Franse Republiek betwist in wezen de kwaliteit van de door de Commissie verrichte inspecties, zonder evenwel bewijs te leveren dat deze inspecties de praktijk van de bevoegde Franse diensten, die heeft bijgedragen aan het niet volledig uitvoeren van het arrest van 11 juni 1991, op enigerlei wijze hebben beïnvloed. Bovendien kan de vaststelling van de Commissie dat een doelmatige integratie van de controles op de verschillende niveaus van de keten ontbreekt, met name door een stelselmatige vergelijking van gegevens, niet reeds worden weerlegd door de enkele stelling van de Franse Republiek dat deze vergelijking van gegevens blijkens een circulaire van 30 mei 2005 een „regelmatige praktijk van de diensten" was.

64 De vaststelling tijdens een in december 2005 op de markt van Rungis verrichte inspectie, dat er geen controle plaatsvond van de vervoersdocumenten waardoor de herkomst van de verschillende parijen had kunnen worden bepaald en de controles in overeenstemming daarmee hadden kunnen worden gepland, en de vaststelling tijdens inspecties te Guilvinec, Loctudy, Saint-Gilles-Croix-de-Vie en te Cotinière in februari 2006, dat de nationale inspecteurs geen systematische kruisvalidatie van logboeken, aanlandingsverklaringen en verkoopnota's verrichtten, zijn door de Franse Republiek immers niet rechtstreeks bestreden. Deze vaststellingen volstaan op zichzelf om het ontbreken van een volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 aan te tonen, en brengen de opeisbaarheid van de door het Hof opgelegde dwangsom mee overeenkomstig de bestreden beschikking.

65 Zoals het Hof in de punten 51 en 52 van het arrest van 12 juli 2005 heeft gesteld, kan op grond van deze feiten en omstandigheden worden geconcludeerd dat de aanbieding van ondermaatse vis nog steeds de praktijk was zonder dat de bevoegde nationale autoriteiten ingrepen, en dat deze praktijk dermate constant en wijdverbreid was dat door de cumulatieve werking daarvan de doelstellingen van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden ernstig in gevaar kwamen.

66 Bovendien kan op grond van de vergelijkbaarheid en de herhaling van de in alle rapporten geconstateerde situaties worden geconcludeerd dat deze gevallen slechts de consequentie konden zijn van het structureel tekortschieten van de door de Franse autoriteiten genomen maatregelen, en dus van de niet-nakoming door die autoriteiten van de in de communautaire regeling gestelde verplichting om effectieve, evenredige en afschrikkende controles te verrichten (zie arrest van 12 juli 2005, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 De vaststellingen van de inspecteurs van de Commissie tijdens de inspecties in december 2005 en februari 2006, dat de Franse inspecteurs de elementaire inspectietechnieken niet beheersten, onvoldoende kennis van de communautaire voorschriften bezaten en niet beschikten over kennis van de techniek om vissen te meten en van de biologische verschillen teneinde de onder verschillende voorschriften vallende soorten te onderscheiden, kunnen niet worden ontkracht door de scholingsmaatregelen die de Franse Republiek vóór de inspecties ter plaatse heeft vastgesteld.

68 Hoewel dergelijke maatregelen in de toekomst waarschijnlijk zullen bijdragen aan de volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991, moet worden opgemerkt dat de Commissie zes maanden na het arrest van 12 juli 2005 heeft vastgesteld dat de kwaliteit van de inspecties onvoldoende was, zonder dat de Franse Republiek ter zake bewijs van het tegendeel levert. Met name het niet controleren van de logboeken maakt het onmogelijk om de in de aanlandingsverklaring opgenomen hoeveelheid ondermaatse vis te vergelijken met die voorkomend op de verkoopnota en belemmert de opsporing van mogelijke overtredingen.

69 De door de Commissie ondervonden moeilijkheden om de dagelijks voor inspecties beschikbare mankracht vast te stellen, alsook om te verifiëren of het inspectiepercentage van 1 % bij aanlanding werd nageleefd, worden door de argumenten van de Franse Republiek niet ter discussie gesteld. Het gaat immers niet om de in theorie voor inspecties beschikbare mankracht, maar om het werkelijke aantal gekwalificeerde inspecteurs dat ter plaatse systematische inspecties verrichtte in de periode

tussen 12 juli 2005 en de datum waarop de bestreden beschikking is vastgesteld. Dit aantal kan niet nauwkeurig worden vastgesteld en het inspectiepercentage van 1 % bij aanlanding, een essentieel moment voor de vaststelling van de gevangen hoeveelheid ondermaatse vis, blijft onvoldoende voor een volledige uitvoering van het arrest van 11 juni 1991.

70 Ten slotte, wanneer de Commissie voldoende bewijsmateriaal heeft overgelegd waaruit blijkt dat de niet-nakoming voortduurt, is het in het algemeen aan de betrokken lidstaat om de aangevoerde gegevens en de gevolgen daarvan gemotiveerd en gedetailleerd te betwisten (zie arrest van 12 juli 2005, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Indien uit de door de Franse Republiek overgelegde afwijkende informatie al zou kunnen worden opgemaakt dat de situatie is verbeterd, neemt dit niet weg dat de geleverde inspanningen niet van dien aard zijn dat zij de vastgestelde inbreuken kunnen verontschuldigen (zie arrest van 12 juli 2005, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Ontoereikende vervolging van overtredingen

72 De Commissie verwijt de Franse Republiek dat zij de overtredingen niet systematisch vervolgt en geen gedetailleerd verslag opstelt van de verrichte inspecties. Aldus zijn er met betrekking tot de ondermaatse heek geen straffen opgelegd na de in de periode van 1 januari 2004 tot 12 januari 2006 opgemaakte processen-verbaal, hetgeen door de Franse autoriteiten niet wordt bestreden.

73 De Franse Republiek gaat in haar schriftelijke opmerkingen in op de redenen, verband houdend met haar interne organisatie, die haar hebben verhinderd om bepaalde door de Commissie gevraagde informatie te verschaffen, bijvoorbeeld over de stand van zaken in de vóór 2004 ingestelde gerechtelijke procedures, of die haar hebben gedwongen om partiële informatie te verschaffen. Deze verklaringen lijken de onvolledigheid van de verschafte informatie te bevestigen en meer in het algemeen het onvermogen van de Franse autoriteiten om de effectiviteit aan te tonen van het nationale stelsel van vervolging en bestraffing van overtredingen van de regels betreffende ondermaatse vis.

74 Aangezien vaststaat, zoals het Hof in punt 70 van het arrest van 12 juli 2005 heeft gesteld, dat geen overtredingen zijn geregistreerd, hoewel deze door de nationale autoriteiten konden worden vastgesteld, en bijgevolg geen proces-verbaal tegen de overtreders is opgemaakt, zijn deze autoriteiten de in de communautaire regeling voorgeschreven verplichting tot vervolging niet nagekomen (zie in deze zin arrest van 11 juni 1991, punt 24).

75 Ten opzichte van de door de Commissie uitvoerig gedocumenteerde feiten en omstandigheden is de door de Franse regering verschafte informatie dan ook niet voldoende substantieel om aan te tonen dat de maatregelen die zij op het gebied van de vervolging van overtredingen van de visserijvoorschriften heeft genomen, zo effectief, evenredig en afschrikkend zijn dat zij daarmee heeft voldaan aan haar verplichting om de effectiviteit van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden te verzekeren (zie in deze zin arrest van 12 juli 2005, punten 37, 38 en 73).

76 Uit het bovenstaande volgt enerzijds dat de Franse Republiek niet heeft aangetoond dat de bestreden beschikking een onjuiste beoordeling bevat, en anderzijds dat de Commissie de grenzen van haar bevoegdheid niet heeft overschreden, omdat zij zich in het kader van de bestreden beschikking heeft beperkt tot het bewijs dat de twee door het Hof in zijn arrest van 12 juli 2005 in aanmerking genomen grieven voortduren. Mitsdien moet het derde middel worden afgewezen.

Vierde middel: verplichting van de Commissie om de dwangsom te verlagen

77 De Franse Republiek is van mening dat de Commissie rekening had moeten houden met de geleverde inspanningen om het arrest van 12 juli 2005 volledig uit te voeren en bijgevolg de door het Hof vastgestelde dwangsom had moeten verlagen.

78 In het arrest van 12 juli 2005 heeft het Hof een vaste dwangsom bepaald, die opeisbaar is na elke periode van zes maanden vanaf de uitspraak van het arrest, aan het einde waarvan het arrest van 11 juni 1991 nog niet volledig is uitgevoerd. Hieruit moet worden afgeleid dat een gedeeltelijke uitvoering van dat arrest geen recht geeft op een verlaging van het bedrag van de dwangsom.

79 Het Hof heeft immers uitdrukkelijk een „vaste dwangsom" vastgesteld, en niet een „degressieve dwangsom", zoals het dat in het arrest van 25 november 2003, Commissie/Spanje (C-278/01, Jurispr. blz. I-14141, punten 49-62), heeft gedaan. De Commissie, die is gebonden aan het arrest van het Hof, was derhalve niet bevoegd om het bedrag van deze dwangsom te verlagen.

80 Ondanks de vooruitgang die de Franse Republiek bij de uitvoering van het arrest van 11 juni 1991 kan hebben geboekt, had zij het dus op 1 maart 2006 nog altijd niet volledig uitgevoerd. De dwangsom van 57 761 250 EUR was derhalve volledig opeisbaar.

81 Wat overigens de subsidiaire vraag betreft inzake de mogelijke volledige rechtsmacht van het Gerecht om zelf het bedrag van de dwangsom te verlagen, moet worden

opgemerkt dat de mogelijke vaststelling van een dwangsom en van het bedrag daarvan ter zake van de niet-uitvoering van een niet-nakomingsarrest een uitsluitende bevoegdheid van het Hof is. Het zou derhalve in strijd zijn met de samenhang van het Verdrag wanneer het Gerecht deze dwangsom zou verlagen in het kader van een beroep tot nietigverklaring. Ten slotte eist artikel 229 EG dat deze bevoegdheid expliciet is verleend. Zij kan noch uit artikel 226 EG, noch uit artikel 228 EG worden afgeleid.

82 Uit het bovenstaande volgt dat het middel betreffende de verplichting van de Commissie tot verlaging van de dwangsom, subsidiair, de bevoegdheid van het Gerecht tot deze verlaging, moet worden afgewezen.

83 Derhalve dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

84 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

85 Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in haar eigen kosten alsmede in die van laatstgenoemde worden verwezen. Het Verenigd Koninkrijk zal zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Zesde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van de Europese Commissie.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 oktober 2011.

ondertekeningen