TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 19 oktober 2011 *

I mål T-139/06,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av E. Belliard, G. de Bergues och S. Gasri, därefter av Belliard, de Bergues och B. Cabouat, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av T. van Rijn, K. Banks och F. Clotuche-Duvieusart, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S. Behzadi-Spencer, T. Harris och C. Murrell, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en begäran om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2006) 659 slutlig av den 1 mars 2006 med krav på betalning av löpande vite enligt domstolens dom av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2005, s. I-6263),

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden E. Moavero Milanesi samt domarna N. Wahl och S. Soldevila Fragoso (referent),

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 maj 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 I dom av den 11 juni 1991 i mål C-64/88, kommissionen mot Frankrike (REG 1991, s. I-2727) (nedan kallad domen av den 11 juni 1991) beslutade domstolen följande:

”Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2057/82 av den 29 juni 1982 om vissa åtgärder för kontroll av fisket från medlemsstaternas fartyg och artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2241/87 av den 23 juli 1987 om fastställande av vissa åtgärder för kontroll av fisket, genom att inte under åren 1984–1987 säkerställa en kontroll som garanterade att de tekniska gemenskapsåtgärderna för att bevara fiskeresurserna enligt rådets förordningar (EEG) nr 171/83 av den 25 januari 1983 och (EEG) nr 3094/86 av den 7 oktober 1986 iakttogs.”

2 Genom ansökan som gavs in till domstolens kansli den 27 augusti 2002 väckte Europeiska gemenskapernas kommission, med stöd av artikel 228 EG, talan om fastställelse av att Republiken Frankrike inte hade uppfyllt sina skyldigheter enligt domen av den 11 juni 1991 och om förpliktande för denna medlemsstat att betala ett löpande vite.

3 I dom av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2005, s. I-6263) (nedan kallad domen av den 12 juli 2005), beslutade domstolen följande:

”1) Republiken Frankrike har inte genomfört alla åtgärder som krävs för att följa domen av den 11 juni 1991 … 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 överträdelser 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 … 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.”

4 Genom meddelande JUR JM 1128/2005 av den 29 juli 2005 underrättade de franska myndigheterna kommissionen om de åtgärder som de hade vidtagit sedan år 2003 för att förstärka kontrollerna på området för den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt kontrollen av att fångsterna är av lagenlig storlek, och om planerna för kontroll av fisket för åren 2004 och 2005.

5 Kommissionen svarade de franska myndigheterna genom meddelande FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 av den 28 september 2005, där den uppgav att de upplysningar som medlemsstaten lämnat inte visade att domen av den 12 juli 2005 hade följts till fullo. Kommissionen begärde dessutom i samma meddelande att de franska myndigheterna snarast möjligt skulle sända över vissa upplysningar som den ansåg vara nödvändiga för att utvärdera i vilket utsträckning domen hade följts.

6 De franska myndigheterna besvarade denna begäran genom meddelande JUR SJ 1808/05 av den 15 december 2005.

7 Kommissionen ansåg att detta svar var ofullständigt och preciserade därför för de franska myndigheterna, genom meddelande FISH/D/3/AC/mhr D(2005) av den 23 december 2005, vilka handlingar de skulle översända.

8 De franska myndigheterna svarade kommissionen genom meddelande JUR SJ 42/06 av den 16 januari 2006.

9 Kommissionen påskyndade också fem inspektioner, från oktober till december 2005, varav tre oannonserade. Rapporterna från dessa inspektioner sändes till de franska myndigheterna den 21 och den 23 december 2005.

10 De franska myndigheterna yttrade sig över dessa rapporter genom meddelande JUR SJ 43/06 av den 16 januari 2006.

11 I meddelande JUR SJ 212/06 av den 15 februari 2006 uppdaterade de franska myndigheterna de uppgifter de lämnat till kommissionen i sina tidigare meddelanden.

12 Vidare hölls två sammanträden mellan kommissionen och de franska myndigheterna, den 18 juli och den 12 oktober 2005.

13 Slutligen gjorde kommissionen två nya inspektioner mellan den 7 och den 9 februari 2006.

14 Inspektionsrapporterna sändes till de franska myndigheterna den 21 februari 2006, vilka svarade på rapporterna genom meddelande AGRAP-RP/162/06, som är daterat den 7 mars 2006 men tillställdes kommissionen elektroniskt redan den 24 februari 2006.

15 Kommissionen ansåg att Republiken Frankrike inte till fullo hade följt domen av den 12 juli 2005 och delgav följaktligen den 2 mars 2006 medlemsstaten beslut K(2006) 659 slutlig av den 1 mars 2006, med krav på betalning av ett belopp på 57 761 250 euro enligt nämnda dom (nedan kallat det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

16 Republiken Frankrike har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 maj 2006 väckt förevarande talan.

17 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 september 2006 har Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ansökt om att få intervenera i förevarande mål till stöd för kommissionens yrkanden. Ordföranden på förstainstansrättens första avdelning beviljade denna ansökan genom beslut av den

12 oktober 2006. Förenade kungariket har gett in sin interventionsinlaga och de övriga parterna sina yttranden inom föreskriven frist.

18 På grund av ändrad sammansättning av förstainstansrättens avdelningar förordnades referenten att tjänstgöra på sjätte avdelningen. Förevarande mål tilldelades följaktligen den avdelningen.

19 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet, och såsom processuella åtgärder enligt artikel 64 i rättegångsreglerna anmodades parterna att före förhandlingen skriftligen besvara en fråga om den eventuella inverkan av tribunalens dom av den 29 mars 2011 i mål T-33/09, Portugal mot kommissionen (REU 2011, s. II-1429), på förevarande tvist. Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 12 maj 2011, med undantag för Förenade kungariket som inte deltog däri.

20 Republiken Frankrike har yrkat att tribunalen ska

— i första hand, ogiltigförklara det angripna beslutet, eller

— i andra hand, sätta ned vitesbeloppet, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna eller, för det fall att tribunalen sätter ned vitesbeloppet, förplikta vardera parten att bära sina rättegångskostnader.

21 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla Republiken Frankrikes yrkanden, och

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Förenade kungariket, som intervenerat till stöd för kommissionen, har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

23 Republiken Frankrike har anfört fyra grunder, nämligen att kommissionen inte är behörig att driva in vitet, att rätten till försvar har åsidosatts, att de åtgärder som medlemsstaten vidtagit för att följa domstolens domar har bedömts på ett felaktigt sätt samt att kommissionen borde ha fastställt ett lägre vitesbelopp.

Den första grunden: Bristande behörighet för kommissionen

24 Republiken Frankrike anser att fördragen inte ger kommissionen behörighet att kräva betalning av ett löpande vite med stöd av artikel 228 EG och att det enda tillvägagångssättet är att kommissionen väcker en ny fördragsbrottstalan enligt artikel 226 EG.

25 Tribunalen konstaterar inledningsvis att EG-fördraget inte innehåller några bestämmelser om verkställigheten av en dom som domstolen meddelar med anledning av ett förfarande enligt artikel 228 EG, i synnerhet när det har utdömts ett löpande vite (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 61).

26 Även om förfarandena i artiklarna 226 EG och 228 EG förvisso har samma syfte, nämligen att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten, utgör de två separata förfaranden med olika föremål.

27 Förfarandet i artikel 226 EG syftar till att fastställa och få en medlemsstats överträdelser av unionsrätten att upphöra (dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 4, s. 287, och av den 6 december 2007 i mål C-456/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-10517, punkt 25), medan föremålet för förfarandet i artikel 228 EG är avsevärt mer begränsat och endast syftar till att förmå en medlemsstat som underlåtit att uppfylla sina skyldigheter att följa en dom om fördragsbrott (domen av den 12 juli 2005, punkt 80).

28 Detta innebär att när domstolen väl, i en dom som meddelats med stöd av artikel 226 EG, fastställt att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, kommer de fortsatta förhandlingarna mellan denna medlemsstat och kommissionen inte längre att behandla förekomsten av fördragsbrottet – vilket redan har fastställts av domstolen – utan huruvida villkoren för att väcka talan enligt artikel 228 EG är uppfyllda (domstolens dom av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige mot API och kommissionen, ej offentliggjorda i rättsfallssamlingen, punkterna 118–120).

29 I förevarande fall fastställde domstolen, genom domen av den 12 juli 2005, att Republiken Frankrike hade åsidosatt artikel 228 EG och förpliktade denna medlemsstat att till kommissionen, på kontot ”Europeiska gemenskapens egna medel”, betala ett

löpande vite på 57 761 250 euro för varje sexmånadersperiod från det att den domen meddelades till dess att domen av den 11 juni 1991 följts till fullo.

30 Det framgår av domslutet i domen av den 12 juli 2005 att domstolen – inom ramen för det särskilda rättsliga förfarandet för verkställighet av domar enligt artikel 228.2 EG, som ska anses utgöra en verkställighetsåtgärd (domen av den 12 juli 2005, punkt 92) – exakt bestämde såväl vitesbeloppet som vilken administrativ myndighet som skulle svara för uppbörden.

31 Med iakttagande av det förfarande som föreskrivs i fördraget höll domstolen genom domen av den 11 juni 1991, efter en talan som kommissionen väckt med stöd av artikel 226 EG, Republiken Frankrike ansvarig för fördragsbrott. Efter det att kommissionen väckt talan med stöd av artikel 228 EG, slog domstolen fast att medlemsstaten hade underlåtit att verkställa den förstnämnda domen och förpliktade Republiken Frankrike att betala ett löpande vite och ett schablonbelopp för att förmå den att snarast möjligt följa domen av den 11 juni 1991.

32 Enligt artiklarna 226 EG–228 EG kan medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter endast fastställas och deras handlingssätt bedömas i en dom från domstolen (domstolens dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 45; se, analogt, domstolens dom av den 27 maj 1981 i de förenade målen 142/80 och 143/80, Essevi och Salengo, REG 1981, s. 1413, punkterna 15 och 16, svensk specialutgåva, volym 6, s. 113). Med tanke på att domstolen i domen av den 12 juli 2005 tydligt fastställt Republiken Frankrikes skyldigheter, skulle det strida mot fördragets anda och syftet med mekanismen i artikel 228 EG om kommissionen måste väcka en ny fördragsbrottstalan på grundval av artikel 226 EG.

33 Genom domen av den 12 juli 2005 blev det schablonbelopp som Republiken Frankrike förpliktats att betala omedelbart utkrävbart, eftersom det var en påföljd för de franska

myndigheternas dröjsmål med att till fullo följa domen av den 11 juni 1991. Betalningen av det eventuella löpande vitet var däremot villkorad av att kommissionen halvårsvis fastställde att domen inte hade följts till fullo. Domen av den 12 juli 2005 ger, inom ramen för artikel 228 EG, kommissionen behörighet att fastställa detta självständigt. Republiken Frankrike har möjlighet att angripa kommissionens fastställelse av att domen inte följts genom att väcka ogiltighetstalan vid tribunalen, precis såsom skett i förevarande mål. Inom ramen för denna talan har Republiken Frankrike möjlighet att visa att kommissionen har överskridit den behörighet den getts av domstolen samt att specifika åtgärder har vidtagits, efter varje halvårsvis fastställelse, för att säkerställa att domen av den 11 juni 1991, där fördragsbrott konstaterades, har följts till fullo.

34 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1), som preciserats genom kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för förordning nr 1605/2002 (EGT L 357, s. 1), ger det angripna beslutet en rättslig grund vad gäller metoderna för att driva in löpande viten och schablonbelopp. Enligt domen av den 12 juli 2005 ska Republiken Frankrike betala ett löpande vite och ett schablonbelopp till kommissionen, på kontot ”Europeiska gemenskapens egna medel”.

35 I artikel 274 EG stadgas att ”kommissionen [ska] genomföra budgeten … enligt bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 279 [EG]”. Vidare föreskrivs i artikel 60 i förordning nr 1605/2002 att utanordnaren ska ansvara för verkställigheten av inkomster och bland annat att beräknade och utestående fordringar fastställs och att betalningskrav upprättas. Slutligen preciseras i artikel 78.1 i förordning nr 2342/2002 att utanordnarens fastställande av en fordran bekräftar gemenskapernas rättigheter gentemot en gäldenär och fastställandet av rätten att kräva att denne betalar sin skuld.

36 I detta fall ska utanordnaren, det vill säga kommissionen enligt artikel 59.1 i förordning nr 1605/2002, bekräfta att skulden föreligger och, då villkoren för verkställbarhet av skulden är uppfyllda, kräva betalning av Republiken Frankrike enligt domstolens dom.

37 När en dom från domstolen som har meddelats enligt artikel 228.2 EG förpliktar en medlemsstat att till kommissionen, på kontot ”Europeiska gemenskapens egna medel”, betala ett vite eller när kommissionen i enlighet med artikel 274 EG genomför budgeten, ankommer det på kommissionen att i enlighet med bestämmelserna i de förordningar som antagits med tillämpning av artikel 279 EG driva in de belopp som enligt domen ska betalas till Europeiska unionens budget (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 62).

38 Av vad som anförts följer att kommissionen i princip är behörig att kräva betalning av ett vite som fastställts av domstolen och följaktligen att talan inte kan bifallas på den grunden att kommissionen skulle sakna behörighet.

39 Republiken Frankrike har dock preciserat, i sitt svar på tribunalens fråga och vid förhandlingen, att i den mån kommissionen ska få bedöma de åtgärder som medlemsstaten har vidtagit, ”måste kommissionen begränsa sig till på sin höjd en kontroll av om domstolens dom uppenbart inte har följts”.

40 Det framgår av punkt 82 i domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen att kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning varken får inkräkta på de rättigheter – i synnerhet de processuella rättigheter – som medlemsstaterna har enligt det förfarande som fastställts i artikel 226 EG, eller inkräkta på domstolens exklusiva behörighet att pröva huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten. Tribunalen ska därför, bland annat inom ramen för

Republiken Frankrikes tredje anförda grund – om felaktig bedömning av de vidtagna åtgärderna – kontrollera huruvida kommissionen har hållit sig inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning såsom domstolen avgränsat detta utrymme i sina domar.

Den andra grunden: Åsidosättande av rätten till försvar

41 Republiken Frankrike har klandrat kommissionen för att inte ha gett medlemsstaten tillfälle att under det administrativa förfarandet, innan det angripna beslutet fattades, framföra sina synpunkter på huruvida de omständigheter och anmärkningar som kommissionen gjort gällande verkligen föreligger och är relevanta. Republiken Frankrike anser att den bara kunnat framföra sina synpunkter på ett meningsfullt sätt om kommissionen hade angett vilka kriterier den avsåg att använda för att bedöma huruvida domen av den 12 juli 2005 hade följts till fullo.

42 I artikel 228 EG föreskrivs inte någon tidsfrist inom vilken en dom måste följas. Enligt fast rättspraxis krävs det emellertid, av hänsyn till vikten av en omedelbar och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten, att åtgärder för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt (se domstolens dom av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-9159, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

43 Det följer av fördragets anda och av samspelet mellan artikel 226 EG och artikel 228 EG att en dom från domstolen som fastställer ett fördragsbrott samt en därpå följande dom som fastställer att den första domen inte har följts till fullo ska betraktas

som en rättslig ram inom vilken medlemsstaten kan bestämma mer exakt vilka åtgärder den behöver vidta för att följa unionsrätten.

44 Republiken Frankrike borde som en följd av domen av den 12 juli 2005 ha visat upp konkreta resultat för kommissionen – följden av tidigare och eventuella nya åtgärder – som svarade mot domstolens anmärkningar och visade att domen av den 11 juni 1991 hade följts till fullo. Även om man alltid bör eftersträva en konstruktiv dialog mellan en medlemsstat och kommissionen inom ramen för skyldigheten att samarbeta lojalt, som följer av artikel 4.3 FEU och som gäller såväl medlemsstaterna som unionsinstitutionerna, kräver förnyad kritik från domstolen att medlemsstaten tar initiativ till att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten och att underrätta kommissionen, i egenskap av den institution som ansvarar för att övervaka att medlemsstaterna följer unionsrätten, om de åtgärder som vidtagits.

45 Vad gäller utvärderingen av huruvida domen av den 11 juni 1991 följts på ett korrekt sätt, fastställde domstolen bedömningskriterierna i domen av den 12 juli 2005. De redovisades också uttryckligen av kommissionen vid sammanträdet den 18 juli 2005 och i meddelandet av den 28 september 2005, med andra ord inom rimlig tid – lite drygt två månader efter det att domen av den 12 juli 2005 meddelades. De franska myndigheterna hade således möjlighet att yttra sig över dessa kriterier vid två tillfällen. Att dessa myndigheter INTE anser sig ha haft möjlighet att yttra sig över kriteriernas relevans påverkar dock i alla händelser inte det faktum att de, när den första halvårsfristen löpte ut, fortfarande inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att följa domen av den 11 juni 1991, mot bakgrund av domen av den 12 juli 2005.

46 De första inspektionerna ägde rum i oktober 2005, det vill säga tre månader efter domen av den 12 juli 2005, och rapporterna om dessa sändes över i slutet av december, alltså inom rimlig tid – två månader efter kontrollerna på plats. Det förtjänar att nämnas att kommissionen alltid beviljade Republiken Frankrikes begäran om uppskov.

Det angripna beslutet fattades slutligen den 1 mars 2006, det vill säga en och en halv månad efter det att den första halvårsfristen, som domstolen fastställt till den 12 januari 2006, löpte ut och efter det att kommissionen gjort nya inspektioner på plats, utan att Republiken Frankrike begärt ytterligare uppskov.

47 Det ska understrykas att även om kommissionen förvisso ska samarbeta lojalt med medlemsstaterna för att underlätta att unionsrätten följs, kan inte kommissionen klandras för att, inom ramen för denna dialog, en första tidsfrist löper ut efter vilken en medlemsstat måste betala ett löpande vite för att inte till fullo ha följt en fördragsbrottsdom.

48 Talan kan således inte bifallas såvitt avser grunden om åsidosättande av rätten till försvar.

Den tredje grunden: Felaktig bedömning av de åtgärder som vidtagits för att följa domstolens domar

49 Republiken Frankrike anser sig ha följt domen av den 12 juli 2005 till fullo.

50 Domstolen fastställde i domen av den 12 juli 2005 att domen av den 11 juni 1991, angående Republiken Frankrikes underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, inte hade följts till fullo. Av detta följer att de åtgärder som Republiken Frankrike åberopat, oavsett om så skett inför kommissionen vid den första halvårsvisa utvärderingen eller inför tribunalen i förevarande förfarande, endast är relevanta i

den mån de handlar om att åstadkomma konkreta resultat för att till fullo följa domen av den 11 juni 1991 och åtgärda domstolens anmärkningar. Den 12 juli 2005 konstaterade domstolen emellertid att fördragsbrottet bestod.

51 Dessutom vore en eventuellt felaktig bedömning av kommissionen relevant enbart om Republiken Frankrike hade visat att den hade följt domen av den 11 juni 1991 till fullo. Att domen följs delvis har ingen betydelse för möjligheten att kräva ut vitet. Domstolen slog nämligen uttryckligen fast att om domen av den 11 juni 1991 inte hade följts till fullo inom sex månader efter det att domen av den 12 juli 2005 meddelades, skulle Republiken Frankrike betala 57 761 250 euro i vite. Detsamma skulle gälla för varje därpå följande sexmånadersperiod. Republiken Frankrike var skyldig att följa domen av den 11 juni 1991 till fullo före den 12 januari 2006.

52 Det framgår vidare av rättspraxis att när kommissionen hyser allvarliga, rimliga tvivel beträffande de nationella myndigheternas kontroller, kan medlemsstaten inte vederlägga kommissionens konstateranden utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Det åligger följaktligen medlemsstaten att förebringa så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt för att den har fullgjort sina kontroller samt, i förekommande fall, att kommissionens påståenden är felaktiga (se, analogt, domstolens dom av den 27 oktober 2005 i mål C-387/03, Grekland mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 96 och där angiven rättspraxis). Detta gäller i desto högre grad i ett förfarande för verkställighet av en fördragsbrottsdom från domstolen, eftersom det ankommer på medlemsstaten att visa att den har upphört med fördragsbrottet.

53 Vid verkställighet av en dom från domstolen i vilken en medlemsstat åläggs vite, ska kommissionen nämligen kunna bedöma de åtgärder som vidtagits av medlemsstaten för att följa domstolens dom, bland annat för att förhindra att den medlemsstat

som inte har uppfyllt sina skyldigheter enbart vidtar åtgärder som i själva verket har samma innehåll som de åtgärder som var föremål för bedömning i domstolens dom (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 81).

54 Utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid varken inkräkta på de rättigheter – i synnerhet de processuella rättigheter – som medlemsstaterna har enligt det förfarande som fastställts i artikel 226 EG, eller på domstolens exklusiva behörighet att pröva huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet Portugal mot kommissionen, punkt 82).

55 Innan kommissionen driver in ett vite ska den följaktligen kontrollera huruvida domstolens anmärkningar i en dom som meddelats enligt artikel 228 EG fortfarande är aktuella när den av domstolen fastställda tidsfristen löper ut.

56 I domen av den 11 juni 1991 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).

57 I domen av den 12 juli 2005 bekräftade domstolen anmärkningarna om att Republiken Frankrike även fortsatt åsidosatte gemenskapslagstiftningen avseende

— otillräckliga kontroller (punkterna 44–62 i domen), och

— brister i beivrandet av överträdelser (punkterna 69–74 i domen).

58 Såsom domstolen erinrade om i punkterna 32–38 i domen av den 12 juli 2005, innehåller 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) exakta uppgifter om innehållet i de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta och som ska syfta till att säkerställa att fisket bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser i syfte att både förebygga eventuella oegentligheter och beivra dem. Detta syfte förutsätter att de åtgärder som vidtas är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

59 Republiken Frankrike kan således inte vinna framgång med påståendet att den inte haft tillräckligt precis kännedom om fördragsbrottet och vilka åtgärder som behövde vidtas för att säkerställa att gemenskapslagstiftningen efterlevdes och att domstolens domar följdes till fullo.

60 Tribunalen ska vidare pröva huruvida kommissionen, i det angripna beslutet, lade fram tillräcklig bevisning för att domstolens två anmärkningar i domen av den 12 juli 2005 fortfarande var aktuella.

Bristande kontroll

61 I punkt 2 i det angripna beslutet anges att de situationer och uppträdanden som fick domstolen att, i domarna av den 11 juni 1991 och den 12 juli 2005, fastställa att Republiken Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten fortfarande var för handen vid slutet av år 2005 och början av år 2006. Vad kommissionen därmed konstaterade var inte att det förelåg ett nytt fördragsbrott, utan att de omständigheter som domstolen hade konstaterat i de båda ovannämnda domarna inte väsentligen hade förändrats. För att följa domen av den 11 juni 1991 till fullo var det dock nödvändigt för Republiken Frankrike att förändra det uppträdande som innebar att unionslagstiftningen åsidosattes. Kommissionen kan således inte klandras för att ha gjort dessa konstateranden i det angripna beslutet. Tvärtom klargör de, i den mån det är nödvändigt, för de franska myndigheterna vilka uppträdanden som medför att fördragsbrottet enligt domen av den 11 juni 1991 fortfarande består, så att myndigheterna kan avgöra vilka åtgärder som måste vidtas för att bättre avhjälpa detta i framtiden.

62 Det gäller i synnerhet som domstolen i domen av den 12 juli 2005 underströk överträdelsens allvar och i synnerhet de konsekvenser som underlåtenheten att följa domen har för den gemensamma fiskeripolitiken. Allmänintresset består i 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 (domen av den 12 juli 2005, punkt 105).

63 Republiken Frankrike har ifrågasatt kvaliteten på kommissionens inspektioner, dock utan att lägga fram bevisning för att dessa över huvud taget påverkat de tillvägagångssätt hos de behöriga franska myndigheterna som bidragit till att domen av den 11 juni 1991 inte följts till fullo. Vidare kan kommissionens konstaterande att kontrollerna på olika nivåer i kedjan inte har integrerats på ett effektivt sätt, bland annat genom systematisk korssökning av uppgifter, inte motsägas enbart genom ett påstående från Republiken Frankrikes sida att sådan korssökning av uppgifter är ett ”normalt tillvägagångssätt för myndigheterna” med hänvisning till ett cirkulär av den 30 maj 2005.

64 Republiken Frankrike har inte direkt bestritt konstaterandet vid en inspektion på marknaden i Rungis i december 2005 att transporthandlingarna inte kontrollerades, vilket fordras för att kunna känna till olika varupartiers ursprung och planera kontrollerna utifrån detta, och konstaterandena vid inspektioner i Guivinec, Loctudy, Saint-Gilles-Croix-de-Vie och Cotinière i februari 2006, att de nationella inspektörerna inte gjorde systematiska korsvisa granskningar av loggböcker, landningsdeklarationer och avräkningsnotor. Dessa observationer räcker i sig för att visa att domen av den 11 juni 1991 inte hade följts till fullo. Det vite som domstolen dömt ut kan således utkrävas i enlighet med det angripna beslutet.

65 Såsom domstolen påpekade i punkterna 51 och 52 i domen av den 12 juli 2005, gör dessa uppgifter 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.

66 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 gemenskapslagstiftningen (se domen av den 12 juli 2005, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

67 De konstateranden som kommissionens inspektörer gjorde vid inspektionerna i december 2005 och februari 2006 – att de franska inspektörerna inte behärskar grundläggande kontrolltekniker, har otillräcklig kunskap om gemenskapslagstiftningen och saknar kunskap om tekniker för att mäta fiskar och biologiska skillnader för att särskilja olika arter för vilka gäller olika lagbestämmelser – kan inte ifrågasättas bara därför att Republiken Frankrike gjort vissa utbildningsinsatser innan inspektionerna på plats ägde rum.

68 Även om sådana insatser sannolikt bidrar till att domen av den 11 juni 1991 kommer att följas till fullo i framtiden, är det ändå så att kommissionen sex månader efter domen av den 12 juli 2005 konstaterade att kvaliteten på inspektionerna var bristfällig och att Republiken Frankrike inte lagt fram någon motbevisning på denna punkt. Att skeppshandlingarna inte kontrolleras, exempelvis, gör det omöjligt att jämföra kvantiteten fisk av för liten storlek enligt uppgifterna i landningsdeklarationen med motsvarande kvantitet i avräkningsnotan. Därmed kan potentiella överträdelser inte upptäckas.

69 Republiken Frankrike har inte bestritt de svårigheter som kommissionen haft att avgöra hur stor personalstyrka som varit tillgänglig per dag och sysselsatt med inspektioner och att kontrollera att en inspektionsgrad på 1 procent av fångsten upprätthållits. Det handlar inte om att fastställa en teoretisk siffra över eventuellt tillgänglig personal för att genomföra ett inspektionsuppdrag, utan om att fastställa det faktiska

antalet kompetenta inspektörer som utförde systematiska inspektioner på plats under perioden mellan den 12 juli 2005 och dagen för det angripna beslutet. Denna bemanning kan inte fastställas exakt, och inspektionsgraden på 1 procent av fångsten, som är av avgörande betydelse för att kunna bestämma kvantiteten fisk av för liten storlek, räcker inte för att domen av den 11 juni 1991 ska ha följts till fullo.

70 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 domen av den 12 juli 2005, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

71 Även om de motstridiga uppgifter som Republiken Frankrike lagt fram skulle kunna anses visa att förhållandena har förbättrats, kan de ansträngningar som gjorts inte ursäkta de fastställda fördragsbrotten (se domen av den 12 juli 2005, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

Bristfälligt beivrande av överträdelser

72 Kommissionen har klandrat Republiken Frankrike för att den inte systematiskt beivrat överträdelser och inte lämnat en detaljerad redogörelse för de inspektioner som genomförts. Vad gäller kummel av för liten storlek ålades inga påföljder till följd av de rapporter som upprättades under tiden från den 1 januari 2004 till den 12 januari 2006, vilket de franska myndigheterna inte heller har bestritt.

73 Republiken Frankrike har i sina inlagor redogjort för skälen, beträffande dess interna organisation, varför den inte kunnat lämna vissa upplysningar som kommissionen begärt, exempelvis följderna av de rättsprocesser som inleddes före år 2004, eller varför den i vissa fall endast kunnat lämna delvisa upplysningar. Dessa förklaringar bekräftar bilden av att den information som lämnats är ofullständig och, mer allmänt, att de franska myndigheterna inte kunnat visa att det nationella systemet för att beivra och ålägga påföljder för överträdelser av bestämmelserna om fisk av för liten storlek faktiskt fungerar effektivt.

74 Såsom domstolen påpekade i punkt 70 i domen av den 12 juli 2005, ska det – eftersom det har visats att de nationella myndigheterna inte påtalade överträdelser som kunde ha fastställts och att det inte upprättades några rapporter rörande överträdelserna – konstateras att nämnda myndigheter har underlåtit att uppfylla skyldigheten enligt gemenskapslagstiftningen att beivra överträdelser (se, för ett liknande resonemang, domen av den 11 juni 1991, punkt 24).

75 Med hänsyn till de utförliga bevis som kommissionen har lagt fram, räcker inte, under dessa omständigheter, de upplysningar som lämnats av de franska myndigheterna för att visa att de åtgärder de genomfört för att beivra överträdelser av fiskerilagstiftningen är tillräckligt effektiva, proportionerliga och avskräckande för att uppfylla skyldigheten att säkerställa effektiviteten i gemenskapssystemet för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (se, för ett liknande resonemang, domen av den 12 juli 2005, punkterna 37, 38 och 73).

76 Av vad som anförts följer dels att Republiken Frankrike inte har visat att det angripna beslutet innehåller en oriktig bedömning, dels att kommissionen inte överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom den i det angripna beslutet endast visat att domstolens två anmärkningar i domen av den 12 juli 2005 fortfarande var aktuella. Talan kan således inte bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Kommissionens skyldighet att fastställa ett lägre vite

77 Republiken Frankrike anser att kommissionen borde ha beaktat de insatser som gjorts för att till fullo följa domen av den 12 juli 2005 och följaktligen sätta ned det vitesbelopp som domstolen fastställde.

78 I domen av den 12 juli 2005 beslutade domstolen att ett fast vitesbelopp skulle kunna utkrävas efter varje halvårsperiod räknat från dagen för domen till dess att domen av den 11 juni 1991 hade följts till fullo. Av detta följer att delvis verkställighet av domen inte ger rätt till nedsättning av vitesbeloppet.

79 Domen fastställde uttryckligen ett ”fast vite”, inte ett ”degressivt vite” såsom i dom av den 25 november 2003 i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien (REG 2003, s. I-14141), punkterna 49–62. Kommissionen var bunden av domstolens dom och var således inte behörig att sätta ned vitesbeloppet.

80 Oaktat de eventuella framsteg som Republiken Frankrike gjort med att följa domen av den 11 juni 1991, hade medlemsstaten emellertid den 1 mars 2006 fortfarande inte följt den till fullo. Vitet på 57 761 250 euro kunde därmed utkrävas i sin helhet.

81 Vad gäller den underordnade frågan om tribunalens eventuella fulla prövningsrätt vad gäller att själv sätta ned vitesbeloppet, kan det konstateras att utdömande av vite,

inklusive fastställande av vitesbeloppet, vid underlåtenhet att följa en fördragsbrottsdom omfattas av domstolens exklusiva behörighet. Det skulle således strida mot fördragets systematik om tribunalen satte ned ett sådant belopp inom ramen för en ogiltighetstalan. Slutligen ska denna behörighet också, enligt artikel 229 EG, vara uttryckligen föreskriven. En sådan behörighet kan dock varken utläsas av ordalydelsen i artikel 226 EG eller artikel 228 EG.

82 Av vad som anförts följer att talan inte kan bifallas såvitt avser grunden att kommissionen var skyldig att fastställa ett lägre vite, eller i andra hand att tribunalen själv var behörig att sätta ned vitesbeloppet.

83 Talan ska därmed ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

85 Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, ska den bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, såsom kommissionen har yrkat. Förenade kungariket ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 oktober 2011.

Underskrifter