ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

19. října 2011 *

Ve věci T-139/06,

Francouzská republika, původně zastoupená E. Belliard, G. de Berguesem a S. Gasri, poté E. Belliard, G. de Berguesem a B. Cabouatem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené T. van Rijnem, K. Banks a F. Clotuche-Duvieusart, jako zmocněnci,

žalované,

* Jednací jazyk: francouzština.

podporované

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným S. Behzadi-Spencer, T. Harris a C. Murrell, jako zmocněnkyněmi,

vedlejším účastníkem,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise K(2006) 659 v konečném znění ze dne 1. března 2006 ve věci žádosti o zaplacení penále dlužného na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263),

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení E. Moavero Milanesi, předseda, N. Wahl a S. Soldevila Fragoso (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: N. Rosner, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. května 2011,

vydává tento

Rozsudek

Skutkový základ sporu

1 Rozsudkem ze dne 11. června 1991, Komise v. Francie (C-64/88, Recueil, s. I-2727, dále jen „rozsudek ze dne 11. června 1991“), rozhodl Soudní dvůr takto:

„Francouzská republika tím, že v letech 1984 až 1987 nezajistila kontrolu zaručující dodržování technických opatření Společenství k zachování rybolovných zdrojů, stanovených nařízením Rady (EHS) č. 171/83 ze dne 25. ledna 1983, jakož i nařízením Rady (EHS) č. 3094/86 ze dne 7. října 1986, nesplnila povinnosti uložené článkem 1 nařízení Rady (EHS) č. 2057/82 ze dne 29. června 1982, kterým se přijímají určitá kontrolní opatření ve vztahu k činnostem rybolovu prováděným loďmi členských států, jakož i článkem 1 nařízení Rady (EHS) č. 2241/87 ze dne 23. července 1987, kterým se přijímají určitá kontrolní opatření ve vztahu k činnostem rybolovu.“

2 Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 27. srpna 2002 podala Komise Evropských společenství na základě článku 228 ES žalobu, kterou se domáhala, aby Soudní dvůr určil, že Francouzská republika nevyhověla rozsudku ze dne 11. června 1991, a aby jí uložil zaplacení penále.

3 Rozsudkem ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263, dále jen „rozsudek ze dne 12. července 2005“), rozhodl Soudní dvůr takto:

„1) Francouzská republika tím, že nezajistila kontrolu rybolovu v souladu s požadavky stanovenými ustanoveními předpisů Společenství a tím, že nezajistila, aby porušení předpisů o rybolovu byla stíhána v souladu s požadavky stanovenými ustanoveními předpisů Společenství, nepřijala veškerá opatření, která vyplývají z rozsudku ze dne 11. června 1991 […], a tím nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 228 ES.

2) Francouzské republice se ukládá, aby zaplatila Komisi Evropských společenství na účet ‚Vlastní zdroje Evropského společenství' penále ve výši 57 761 250 eur za každé šestiměsíční období počínaje vyhlášením tohoto rozsudku, na konci kterého nebudou dosud zcela splněny povinnosti vyplývající z rozsudku ze dne 11. června 1991 [...].

3) Francouzské republice se ukládá, aby zaplatila Komisi Evropských společenství na účet ‚Vlastní zdroje Evropského společenství' paušální částku ve výši 20 000 000 eur.

4) Francouzské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.“

4 Přípisem JUR JM 1128/2005 ze dne 29. července 2005 francouzské orgány informovaly Komisi o opatřeních, která od roku 2003 přijaly k posílení kontrol v oblasti společné rybářské politiky, pokud jde konkrétně o kontrolu požadované velikosti úlovků, a oznámily jí plány kontroly rybolovu pro roky 2004 a 2005.

5 Komise francouzským orgánům odpověděla přípisem FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 ze dne 28. září 2005, ve kterém uvedla, že takto poskytnuté informace jí neumožňují konstatovat, že rozsudku ze dne 12. července 2005 bylo v plném rozsahu vyhověno. Tímtéž přípisem Komise francouzské orgány mimoto požádala, aby jí co nejrychleji poskytly určité informace, které považovala za nezbytné k posouzení rozsahu, v jakém bylo tomuto rozsudku vyhověno.

6 Francouzské orgány na tuto žádost odpověděly přípisem JUR SJ 1808/05 ze dne 15. prosince 2005.

7 Komise měla za to, že tyto odpovědi nejsou kompletní, a proto přípisem FISH/D/3/AC/mhr D(2005) ze dne 23. prosince 2005 francouzským orgánům poskytla upřesnění ohledně dokumentů, které jí měly zaslat.

8 Francouzské orgány Komisi odpověděly přípisem JUR SJ 42/06 ze dne 16. ledna 2006.

9 Komise kromě toho od října do prosince 2005 provedla pět inspekcí, tři z nich neohlášené. Zprávy z těchto inspekcí byly francouzským orgánům zaslány ve dnech 21. a 23. prosince 2005.

10 Francouzské orgány předložily svá vyjádření k těmto zprávám přípisem JUR SJ 43/06 ze dne 16. ledna 2006.

11 Přípisem JUR SJ 212/06 ze dne 15. února 2006 francouzské orgány aktualizovaly údaje, které Komisi sdělily ve svých předchozích přípisech.

12 Kromě toho se ve dnech 18. července a 12. října 2005 konaly dvě schůzky mezi útvary Komise a francouzskými orgány.

13 Dále Komise ve dnech od 7. do 9. února 2006 provedla dvě nové inspekce.

14 Zprávy z inspekcí byly dne 21. února 2006 zaslány francouzským orgánům, které na uvedené zprávy odpověděly přípisem AGRAP-RP/162/06 ze dne 7. března 2006, který však byl Komisi zaslán elektronicky již dne 24. února 2006.

15 Komise měla za to, že Francouzská republika nevyhověla rozsudku ze dne 12. července 2005 v plném rozsahu, a v důsledku toho jí dne 2. března 2006 oznámila rozhodnutí K (2006) 659 v konečném znění ze dne 1. března 2006 ve věci žádosti o zaplacení částky ve výši 57 761 250 eur na základě uvedeného rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

16 Francouzská republika podala projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 12. května 2006.

17 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 5. září 2006 podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Komise. Usnesením ze dne 12. října 2006 předseda prvního senátu Tribunálu tomuto návrhu vyhověl. Spojené království předložilo svůj

spis vedlejšího účastníka a ostatní účastníci řízení předložili svá vyjádření k tomuto spisu ve stanovených lhůtách.

18 Vzhledem k tomu, že došlo ke změně ve složení senátů Tribunálu, byl soudce zpravodaj zařazen k šestému senátu, a v důsledku toho byla projednávaná věc přidělena právě tomuto senátu.

19 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál o zahájení ústní části řízení a v rámci organizačních procesních opatření upravených v článku 64 jednacího řádu Tribunálu vyzval účastníky řízení, aby před jednáním písemně odpověděli na otázku ohledně případného vlivu rozsudku Tribunálu ze dne 29. března 2011, Portugalsko v. Komise (T-33/09, Sb. rozh. s. II-1429), na projednávaný spor. S výjimkou Spojeného království, které se jednání neúčastnilo, byly řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Tribunálem vyslechnuty na jednání konaném dne 12. května 2011.

20 Francouzská republika navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– podpůrně snížil výši penále;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení, nebo v případě, že by Tribunál snížil výši penále, rozhodl, že každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení.

21 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl návrh Francouzské republiky;

– uložil Francouzské republice náhradu nákladů řízení.

22 Spojené království, které do řízení vstoupilo na podporu Komise, navrhuje, aby Tribunál žalobu zamítl.

Právní otázky

23 Francouzská republika uplatňuje čtyři žalobní důvody, jež vycházejí z nedostatku pravomoci Komise vymáhat penále, z porušení práva na obhajobu, z nesprávného posouzení opatření, která Francouzská republika přijala k tomu, aby vyhověla rozsudkům Soudního dvora, a ze skutečnosti, že Komise měla stanovit nižší částku penále.

K prvnímu žalobnímu důvodu, jenž je založen na nedostatku pravomoci Komise

24 Podstatou tvrzení Francouzské republiky je to, že Smlouvy Komisi nepřiznávají pravomoc požadovat zaplacení penále podle článku 228 ES a že jediným postupem je podání nové žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES ze strany Komise.

25 Úvodem je třeba konstatovat, že Smlouva o ES nestanoví způsoby splnění povinností vyplývajících z rozsudku, který Soudní dvůr vynese na konci řízení podle článku 228 ES, a to ani tehdy, když je uloženo penále (výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Komise, bod 61).

26 Třebaže řízení upravená v článcích 226 ES a 228 ES sledují stejný účel, a sice účel zajistit účinné uplatňování unijního práva, nic to nemění na tom, že jsou dvěma odlišnými řízeními, která mají různé cíle.

27 Cílem řízení upraveného článkem 226 ES je totiž určit, že jednání členského státu je v rozporu s unijním právem, a přimět tento členský stát k tomu, aby se tohoto jednání zdržel (rozsudky Soudního dvora ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise, 15/76 a 16/76, Recueil, s. 321, bod 27, a ze dne 6. prosince 2007, Komise v. Německo, C-456/05, Sb. rozh. s. I-10517, bod 25), zatímco cíl řízení upraveného v článku 228 ES je mnohem více omezen, jelikož má členský stát v prodlení pouze přimět k tomu, aby vyhověl rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti (rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 80).

28 Z toho vyplývá, že jakmile Soudní dvůr rozsudkem vydaným podle článku 226 ES určí, že členský stát nesplnil své povinnosti, je předmětem dalších jednání mezi tímto členským státem a Komisí nikoliv existence nesplnění povinnosti, která právě již byla Soudním dvorem určena, ale otázka, zda jsou splněny podmínky nezbytné pro podání žaloby podle článku 228 ES (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 2010, Švédsko v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, body 118 až 120).

29 V projednávané věci Soudní dvůr rozsudkem ze dne 12. července 2005 určil, že Francouzská republika porušila článek 228 ES, a uložil jí, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ penále ve výši 57 761 250 eur za každé

šestiměsíční období počínaje vyhlášením uvedeného rozsudku, na konci kterého nebudou dosud zcela splněny povinnosti vyplývající z rozsudku ze dne 11. června 1991.

30 Z výroku rozsudku ze dne 12. července 2005 vyplývá, že Soudní dvůr v rámci zvláštního soudního řízení podle čl. 228 odst. 2 ES, jehož účelem je dosáhnout splnění rozsudků a které je postaveno na roveň prostředku soudního výkonu rozhodnutí (rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 92), přesně určil jak výši penále, tak správní orgán pověřený jeho vymáháním.

31 V souladu s postupem upraveným Smlouvou Soudní dvůr v důsledku žaloby Komise založené na článku 226 ES rozsudkem ze dne 11. června 1991 rozhodl, že Francouzská republika nesplnila své povinnosti. V důsledku žaloby Komise založené na článku 228 ES Soudní dvůr konstatoval, že tomuto prvnímu rozsudku nebylo vyhověno, a uložil Francouzské republice povinnost zaplatit penále a paušální částku s cílem přimět ji k tomu, aby co nejdříve vyhověla rozsudku ze dne 11. června 1991.

32 Podle článků 226 ES až 228 ES může být určení práv a povinností členských států, jakož i posouzení jejich chování pouze výsledkem rozsudku Soudního dvora (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 45; obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 27. května 1981, Essevi a Salengo, 142/80 a 143/80, Recueil, s. 1413, body 15 a 16). Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. července 2005 jasně určil povinnosti Francouzské republiky, bylo by v rozporu s duchem Smlouvy a s cílem mechanismu stanoveného článkem 228 ES uložit Komisi povinnost podat novou žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES.

33 Rozsudkem ze dne 12. července 2005 se paušální částka, která byla Francouzské republice uložena, stala okamžitě vymahatelnou, neboť sankcionuje skutečnost, že

francouzské orgány rozsudku ze dne 11. června 1991 včas a v plném rozsahu nevyhověly, a zaplacení případného penále se odvíjelo od toho, zda Komise v pololetním intervalu zjistí, že uvedenému rozsudku nebylo v plném rozsahu vyhověno. Rozsudek ze dne 12. července 2005 poskytuje Komisi v rámci článku 228 ES pravomoc učinit toto zjištění samostatně, přičemž Francouzská republika má možnost napadnout zjištění, že rozsudku nebylo vyhověno, žalobou na neplatnost podanou k Tribunálu, jako tomu bylo v projednávané věci. V rámci této žaloby má Francouzská republika možnost prokázat, že Komise překročila meze pověření uděleného Soudním dvorem a že byla v návaznosti na každé pololetní konstatování přijata konkrétní opatření k tomu, aby bylo zajištěno, že rozsudku ze dne 11. června 1991, kterým bylo konstatováno nesplnění povinnosti, bude v plném rozsahu vyhověno.

34 Ustanovení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, s. 1), jak byla upřesněna nařízením Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení č. 1605/2002 (Úř. věst. L 357, s. 1), navíc poskytují právní základ napadeného rozhodnutí, pokud jde o způsoby vymáhání penále a paušální částky. Podle rozsudku ze dne 12. července 2005 se totiž Francouzské republice ukládá, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství" penále a paušální částku.

35 Článek 274 ES stanoví, že „[K]omise plní rozpočet v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 279 ES". Článek 60 nařízení č. 1605/2002 kromě toho stanoví, že schvalující osoba je odpovědná za plnění příjmů a zejména zjištění nároků, které mají být uplatněny, a vydávání inkasních příkazů. Konečně čl. 78 odst. 1 nařízení č. 2342/2002 upřesňuje, že zjištění pohledávky příslušnou schvalující osobou znamená uznání práva Společenství vůči dlužníku a stanovení nároku [a vystavení inkasního příkazu], kterým bude od dlužníka požadována úhrada dluhu.

36 V projednávané věci schvalující osoba, tedy Komise, podle čl. 59 odst. 1 nařízení č. 1605/2002 ověří existenci dluhu a – jsou-li podmínky splatnosti tohoto dluhu splněny – vyzve Francouzskou republiku na základě rozsudku Soudního dvora k jeho zaplacení.

37 Jestliže rozsudek Soudního dvora vydaný podle čl. 228 odst. 2 ES ukládá členskému státu, aby Komisi zaplatil na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství" penále, a Komise podle článku 274 ES plní rozpočet, je na Komisi, aby v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 279 ES vymáhala částky, které mají na základě rozsudku připadnout do unijního rozpočtu (výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Komise, bod 62).

38 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise má v zásadě pravomoc požadovat zaplacení penále stanoveného Soudním dvorem, takže žalobní důvod vycházející z nedostatku pravomoci Komise musí být zamítnut.

39 Francouzská republika nicméně ve své odpovědi na otázku Tribunálu a na jednání uvedla, že i pokud by měla mít Komise možnost posoudit opatření přijatá členským státem k vyhovění rozsudku Soudního dvora, „[musí] se Komise omezit nanejvýš na kontrolu zjevného nevyhovění rozsudku Soudního dvora".

40 Z bodu 82 výše uvedeného rozsudku Portugalsko v. Komise v tomto ohledu vyplývá, že výkon této posuzovací pravomoci ze strany Komise nemůže zasahovat do práv členských států, a to zejména do procesních práv, jak vyplývají z řízení podle článku 226 ES, ani do výlučné pravomoci Soudního dvora rozhodovat o souladu vnitrostátních právních předpisů s právem Společenství. V rámci zejména třetího žalobního

důvodu Francouzské republiky, jenž je založen na nesprávném posouzení přijatých opatření, je tedy třeba přezkoumat, zda Komise dodržuje meze své posuzovací pravomoci stanovené rozsudky Soudního dvora.

Ke druhému žalobnímu důvodu, jenž je založen na porušení práva na obhajobu

41 Francouzská republika Komisi vytýká, že jí před přijetím napadeného rozhodnutí neumožnila užitečně vyjádřit její stanovisko k reálnosti a relevanci skutečností, výtek a okolností tvrzených Komisí. Francouzská republika je toho názoru, že k tomu, aby mohla užitečně předložit své vyjádření, jí měla Komise oznámit kritéria, která měla v úmyslu použít pro posouzení toho, zda Francouzská republika v plném rozsahu vyhověla rozsudku ze dne 12. července 2005.

42 Ačkoli článek 228 ES neupřesňuje lhůtu, v níž musí být rozsudku Soudního dvora, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti, vyhověno, z ustálené judikatury vyplývá, že zájem na okamžitém a jednotném uplatňování unijního práva vyžaduje, aby toto plnění povinností vyplývajících z rozsudku bylo započato okamžitě a aby bylo završeno v co nejkratší možné lhůtě (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 2008, Komise v. Francie, C-121/07, Sb. rozh. s. I-9159, bod 21 a citovaná judikatura).

43 Z ducha Smlouvy a spojení mezi články 226 ES a 228 ES vyplývá, že rozsudek Soudního dvora, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti, jakož i následný rozsudek, jímž bylo konstatováno, že prvnímu rozsudku nebylo v plném rozsahu vyhověno, je

třeba považovat za právní rámec umožňující členskému státu přesně určit nezbytná opatření, která mají být přijata k dosažení souladu s unijním právem.

44 V návaznosti na rozsudek ze dne 12. července 2005 měla Francouzská republika Komisi předložit konkrétní výsledky vyplývající z dřívějších a případných nových opatření, umožňující odpovědět na výtky Soudního dvora, a prokazující tak, že rozsudku ze dne 11. června 1991 bylo v plném rozsahu vyhověno. I když konstruktivní dialog mezi členským státem a Komisí je třeba vždy hledat v rámci povinnosti loajální spolupráce, která vyplývá z čl. 4 odst. 3 SFEU a vztahuje se jak na členské státy, tak na orgány Unie, vyžaduje nové uložení povinností Soudním dvorem, aby členský stát podnikl kroky ke splnění povinností, které pro něj vyplývají s ohledem na unijní právo, a vzhledem k její roli orgánu pověřeného dohledem nad řádným prováděním tohoto práva členskými státy o daných krocích Komisi informoval.

45 Pokud jde o posouzení toho, zda bylo rozsudku ze dne 11. června 1991 řádně vyhověno, formuloval Soudní dvůr kritéria používaná pro tyto účely v rozsudku ze dne 12. července 2005. Tato kritéria byla kromě toho Komisí upřesněna na schůzce ze dne 18. července 2005, jakož i v jejím přípise ze dne 28. září 2005, tedy v přiměřené lhůtě o něco delší než dva měsíce po vynesení rozsudku ze dne 12. července 2005, takže francouzské orgány měly dvakrát možnost se k přijatým kritériím vyjádřit. Skutečnost, že francouzské orgány mají za to, že nemohly předložit své vyjádření k relevanci těchto kritérií, nemá každopádně žádný vliv na skutečnost, že rozsudku ze dne 11. června 1991, ve světle rozsudku ze dne 12. července 2005, nebylo během první pololetní lhůty stále v plném rozsahu vyhověno.

46 První inspekce byly provedeny v říjnu 2005, tedy tři měsíce po vynesení rozsudku ze dne 12. července 2005, a zprávy týkající se těchto inspekcí byly zaslány koncem prosince, tedy v přiměřené dvouměsíční lhůtě po místních šetřeních. Je třeba uvést, že Komise žádostem Francouzské republiky o prodloužení lhůty vyhověla. Kromě toho

je třeba uvést, že napadené rozhodnutí bylo v konečném znění přijato dne 1. března 2006, tedy jeden a půl měsíce po uplynutí první pololetní lhůty, stanovené Soudním dvorem na 12. ledna 2006, a po nových inspekcích na místě provedených Komisí, aniž Francouzská republika žádala nové prodloužení.

47 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že i když má Komise povinnost s členskými státy loajálně spolupracovat za účelem usnadnění provádění unijního práva, uplynutí – v rámci tohoto dialogu – první lhůty, na jejímž konci musí členský stát zaplatit penále za to, že rozsudku, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti, v plném rozsahu nevyhověl, jí nelze vytýkat.

48 Žalobní důvod vycházející z porušení práva na obhajobu je tedy třeba zamítnout.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, jenž je založen na nesprávném posouzení opatření přijatých za účelem vyhovění rozsudkům Soudního dvora

49 Francouzská republika má za to, že rozsudku ze dne 12. července 2005 vyhověla v plném rozsahu.

50 Nejprve je třeba uvést, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. července 2005 konstatoval, že rozsudku ze dne 11. června 1991, který se týká nesplnění povinností Francouzské republiky vyplývajících z unijního práva, nebylo v plném rozsahu vyhověno. Z tohoto závěru vyplývá, že každé opatření uvedené Francouzskou republikou, ať již před Komisí během prvního pololetního posouzení, nebo před Tribunálem v rámci tohoto řízení, je relevantní pouze v tom, že byly předloženy konkrétní výsledky v souvislosti

s posouzením toho, zda bylo v plném rozsahu vyhověno rozsudku ze dne 11. června 1991, které umožňují odpovědět na žalobní důvody uznané Soudním dvorem. Soudní dvůr totiž dne 12. července 2005 konstatoval, že nesplnění povinností přetrvává.

51 Navíc je třeba upřesnit, že případné nesprávné posouzení Komise by bylo relevantní pouze tehdy, kdyby Francouzská republika prokázala, že rozsudku ze dne 11. června 1991 vyhověla v plném rozsahu. Částečné vyhovění rozsudku by nemělo dopad na vymahatelnost penále, jelikož Soudní dvůr výslovně rozhodl, že v případě, že rozsudku ze dne 11. června 1991 nebude v plném rozsahu vyhověno šest měsíců po vynesení rozsudku ze dne 12. července 2005 a za každé následující šestiměsíční období, bude Francouzská republika muset zaplatit penále ve výši 57 761 250 eur. Francouzská republika měla totiž povinnost vyhovět rozsudku ze dne 11. června 1991 v plném rozsahu před 12. lednem 2006.

52 Z judikatury kromě toho vyplývá, že v případě, že má Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, členský stát nemůže vyvrátit její zjištění, aniž podloží svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a fungujícího kontrolního systému. Tomuto členskému státu totiž přísluší předložit co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o reálnosti kontrol a popřípadě o nesprávnosti tvrzení Komise (obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 27. října 2005, Řecko v. Komise, C-387/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 96 a citovaná judikatura). To platí tím spíše v rámci plnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti, neboť členskému státu přísluší prokázat, že učinil přítrž uvedenému neplnění povinnosti.

53 V rámci splnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora, kterým je členskému státu uloženo penále, musí mít totiž Komise možnost posoudit opatření přijatá členským státem k vyhovění rozsudku Soudního dvora, aby se zejména zabránilo

tomu, že se členský stát, který nesplnil své povinnosti, omezí na to, že přijme opatření, která mají ve skutečnosti stejný obsah jako opatření, která jsou předmětem rozsudku Soudního dvora (výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Komise, bod 81).

54 Výkon této posuzovací pravomoci však nemůže zasahovat do práv členských států, a to zejména do procesních práv, která vyplývají z řízení stanoveného článkem 226 ES, ani do výlučné pravomoci Soudního dvora rozhodovat o souladu vnitrostátních právních předpisů s právem Společenství (výše uvedený rozsudek Portugalsko v. Komise, bod 82).

55 Komise proto musí před vymáháním penále ověřit, zda skutečnosti vytýkané Soudním dvorem v rámci rozsudku podle článku 228 ES ke dni uplynutí lhůty stanovené Soudním dvorem i nadále existují.

56 V rozsudku ze dne 11. června 1991 se Soudní dvůr ztotožnil s pěti žalobními důvody uplatněnými vůči Francouzské republice:

– nedostatečnost kontrol minimální velikosti ok sítí (body 12 až 15 rozsudku);

– nedostatečnost kontrol upevňování zařízení zakázaných právní úpravou Společenství k sítím (body 16 a 17 rozsudku);

– nesplnění kontrolních povinností v oblasti vedlejších úlovků (body 18 a 19 rozsudku);

– nesplnění kontrolních povinností ohledně dodržování technických opatření k zachování rybolovných zdrojů, kterými je zakázán prodej podměrečných ryb (body 20 až 23 rozsudku);

– nesplnění povinnosti stíhat porušení předpisů (bod 24 rozsudku).

57 V rozsudku ze dne 12. července 2005 Soudní dvůr potvrdil žalobní důvody prokazující, že porušení právních předpisů Společenství ze strany Francouzské republiky přetrvává:

– nedostatečnost kontrol (body 44 až 62);

– nedostatečnost stíhání (body 69 až 74).

58 Jak Soudní dvůr připomíná v bodech 32 až 38 rozsudku ze dne 12. července 2005, nařízení Rady (EHS) č. 2847/93 ze dne 12. října 1993 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku (Úř. věst. L 261, s. 1) dává přesné pokyny ohledně obsahu opatření, která musejí být přijata členskými státy a která musejí směřovat k zajištění souladu rybolovných operací s právními předpisy, aby se předcházelo případným porušením předpisů a současně aby byla tato porušení postihována. Tento účel předpokládá, že prováděná opatření musejí být účinná, přiměřená a odrazující.

59 Francouzská republika proto nemůže s úspěchem tvrdit, že nevěděla, v čem přesně spočívá nesplnění povinností a jaká opatření jsou nezbytná k tomu, aby bylo zajištěno dodržování právních předpisů Společenství a bylo rozsudkům Soudního dvora v plném rozsahu vyhověno.

60 Dále je třeba zkoumat, zda Komise ve svém napadeném rozhodnutí předložila dostatek důkazů o přetrvávání dvou skutečností vytýkaných Soudním dvorem v rozsudku ze dne 12. července 2005.

K nedostatečnosti kontrol

61 V bodě 2 napadeného rozhodnutí je uvedeno, že k situacím a jednáním, která vedla Soudní dvůr k tomu, že v rozsudcích ze dne 11. června 1991 a 12. července 2005 určil, že Francouzská republika nesplnila povinnosti vyplývající z unijního práva, docházelo nadále i na konci roku 2005 a na začátku roku 2006. Komise tím nekonstatovala nové nesplnění povinností, ale nedostatek podstatné změny závěrů učiněných Soudním dvorem ve dvou předchozích rozsudcích. Přitom k tomu, aby bylo rozsudku ze dne 11. června 1991 vyhověno v plném rozsahu, bylo nezbytné, aby Francouzská republika změnila způsoby jednání, které vedly k porušení unijních právních předpisů. Komisi tak nelze vytýkat, že v napadeném rozhodnutí učinila tato zjištění. Tato zjištění naopak francouzským orgánům objasňují, je-li to nezbytné, jaké způsoby jednání vedou k přetrvávajícímu nesplnění povinností konstatovanému Soudním dvorem ode dne 11. června 1991, přičemž jim umožňují určit opatření nezbytná k tomu, aby v budoucnosti tento stav lépe napravila.

62 To platí tím spíše, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. července 2005 zdůraznil závažnost porušení a zvláště důsledky nevyhovění rozsudku pro společnou rybářskou politiku. Veřejný zájem totiž spočívá v racionálním a odpovědném využívání vodních zdrojů na udržitelném základě a za patřičných hospodářských a sociálních podmínek. V této souvislosti se ochrana mladých ryb ukazuje jako rozhodující pro obnovu populace. Nedodržení technických opatření k zachování zdrojů, která upravuje společná politika, zejména požadavků na minimální velikost ryb, tudíž představuje závažnou hrozbu pro zachování určitých druhů a určitých míst pro rybolov a ohrožuje

uskutečňování základního cíle společné rybářské politiky (rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 105).

63 Francouzská republika v podstatě zpochybňuje kvalitu inspekcí provedených Komisí, aniž však předkládá důkaz, že tyto inspekce jakkoli ovlivnily praxi příslušných francouzských útvarů, jež přispěla k tomu, že rozsudku ze dne 11. června 1991 nebylo v plném rozsahu vyhověno. Kromě toho zjištění Komise, že kontroly na jednotlivých úrovních odvětví, zejména systematickým křížovým srovnáváním údajů, nebyly účinně zavedeny, nelze zpochybnit pouhým tvrzením Francouzské republiky, že toto křížové srovnávání údajů je s odkazem na oběžník ze dne 30. května 2005 „běžnou praxí útvarů".

64 Zjištění – během inspekce provedené na trhu v Rungis v prosinci 2005 – neexistence kontroly nad přepravními doklady, která by umožnila znát původ jednotlivých položek a plánovat následné kontroly, a zjištění – během inspekcí v Guilvinec, v Loctudy, v Saint-Gilles-Croix–de-Vie a v Cotinière v únoru roku 2006 – neexistence systematického křížového ověřování lodních deníků, prohlášení o vykládce a dokladů o prodeji vnitrostátními inspektory totiž nejsou Francouzskou republikou přímo zpochybněna. Tato zjištění však sama o sobě postačují k prokázání toho, že rozsudku ze dne 11. června 1991 nebylo v plném rozsahu vyhověno, což v souladu s napadeným rozhodnutím činí penále uložené Soudním dvorem vymahatelným.

65 Jak Soudní dvůr uvedl v bodech 51 a 52 rozsudku ze dne 12. července 2005, takové skutečnosti umožňují konstatovat přetrvávání praxe nabízení podměrečných ryb k prodeji při neexistenci účinného zásahu příslušných vnitrostátních orgánů, vykazující stupeň stálosti a obecnosti [rozšířenosti], který může z důvodu svého kumulativního účinku závažným způsobem ohrozit cíle režimu Společenství pro zachování a řízení zdrojů v oblasti rybolovu.

66 Navíc podobnost a opakování situací zjištěných ve všech zprávách umožňují se domnívat, že tyto případy mohly být jedině důsledkem strukturální nedostatečnosti opatření provedených francouzskými orgány, a v důsledku toho nesplnění povinnosti těchto orgánů provádět účinné, přiměřené a odrazující kontroly, kterou jim ukládá nařízení Společenství (viz rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 52 a citovaná judikatura).

67 Zjištění inspektorů Komise během inspekcí v prosinci roku 2005 a únoru roku 2006, která se týkají toho, že francouzští inspektoři nedostatečně ovládají základní techniky provádění inspekce, mají nedostatečné znalosti právní úpravy Společenství a neznají techniky pro měření ryb a biologických rozdílů umožňujících odlišit druhy podléhající rozdílným pravidlům, nelze zpochybnit vzdělávacími opatřeními přijatými Francouzskou republikou před provedením inspekcí na místě.

68 Ačkoli je pravděpodobné, že taková opatření v budoucnosti přispějí k vyhovění z rozsudku ze dne 11. června 1991 v plném rozsahu, je nutno uvést, že šest měsíců po vynesení rozsudku ze dne 12. července 2005 Komise konstatovala, že kvalita inspekcí byla nedostačující, aniž Francouzská republika v tomto ohledu prokázala opak. Nedostatek kontroly lodních dokladů především znemožňuje srovnání množství podměrečných ryb uvedeného v prohlášení o vykládce s množstvím uvedeným v dokladu o prodeji a brání odhalování možných protiprávních jednání.

69 Obtíže Komise při určování počtu disponibilních zaměstnanců, kteří provádí inspekce, na den, jakož i při ověřování dodržování míry inspekce ve výši 1 % při vykládce nejsou argumenty Francouzské republiky zpochybněny. Nejedná se totiž o určení teoretického počtu zaměstnanců, kteří jsou případně disponibilní k provedení inspekce, ale o určení skutečného počtu kvalifikovaných inspektorů provádějících systematické

inspekce na místě v období do 12. července 2005 do dne přijetí napadeného rozhodnutí. Počty těchto zaměstnanců však není možné přesně určit a míra inspekce ve výši 1 % při vykládce, tj. rozhodujícím okamžiku ve vztahu k určení uloveného množství podměrečných ryb, zůstává pro účely úplného vyhovění rozsudku ze dne 11. června 1991 nedostačující.

70 Konečně je třeba obecně konstatovat, že jelikož Komise předložila dostatek skutečností, z nichž vychází najevo přetrvávající neplnění povinností, je na dotyčném členskému státě, aby předložené údaje a jejich důsledky zpochybnil průkazným a podrobným způsobem (viz rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 56 a citovaná judikatura).

71 I za předpokladu, že by protichůdné informace poskytnuté Francouzskou republikou mohly být považovány za příznak zlepšení situace, nic to nemění na tom, že vyvinuté úsilí nemůže omluvit zjištěná nesplnění povinností (viz rozsudek ze dne 12. července 2005, bod 58 a citovaná judikatura).

K nedostatečnosti stíhání protiprávních jednání

72 Komise Francouzské republice vytýká, že důsledně nestíhala protiprávní jednání a nevypracovala podrobnou zprávu o uskutečněných inspekcích. Co se týče podměrečného šikozubce, nebyla na základě protokolů vypracovaných v období od 1. ledna 2004 do 12. ledna 2006 uložena žádná sankce, francouzské orgány tuto skutečnost nevyvrací.

73 Francouzská republika ve svých písemnostech uvádí důvody, které souvisí s její vnitřní organizací a které jí zabránily poskytnout některé informace požadované Komisí, například to, jak se odvíjela soudní řízení zahájená před rokem 2004, nebo které ji přinutily k poskytnutí částečných informací. Tato vysvětlení spíše potvrzují neúplnost poskytnutých informací a obecně neschopnost francouzských orgánů prokázat účinnost vnitrostátního systému stíhání a sankcí v oblasti porušení pravidel týkajících se podměrečných ryb.

74 Soudní dvůr v bodě 70 rozsudku ze dne 12. července 2005 uvedl, že jelikož je prokázáno, že porušení předpisů, byť byla zjistitelná vnitrostátními orgány, nebyla odhalována a proti porušovatelům [o nedostatcích porušovatelů] nebyly sepisovány protokoly, je nutno konstatovat, že uvedené orgány nesplnily povinnost stíhání, kterou jim ukládají právní předpisy Společenství (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 11. června 1991, bod 24).

75 Za těchto podmínek nejsou s ohledem na podrobná zjištění podaná Komisí informace poskytnuté francouzskými orgány dostatečně obsažné, aby mohly prokázat, že opatření jimi provedená v oblasti stíhání porušení předpisů týkajících se právní úpravy rybolovu jsou natolik účinná, přiměřená a odrazující, aby byla splněna jejich povinnost zajistit účinnost režimu Společenství pro zachování a řízení zdrojů v oblasti rybolovu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 12. července 2005, body 37, 38 a 73).

76 Z výše uvedeného vyplývá, že Francouzská republika neprokázala, že napadené rozhodnutí je stiženo nesprávným posouzením, a dále že Komise nepřekročila meze své pravomoci, neboť v rámci napadeného rozhodnutí pouze prokázala přetrvávání dvou skutečností vytýkaných Soudním dvorem v jeho rozsudku ze dne 12. července 2005. Třetí žalobní důvod je tedy třeba zamítnout.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, jenž je založen na povinnosti Komise stanovit nižší penále

77 Francouzská republika má za to, že Komise měla zohlednit úsilí vyvinuté k tomu, aby bylo rozsudku ze dne 12. července 2005 v plném rozsahu vyhověno, a v důsledku toho penále stanovené Soudním dvorem snížit.

78 Soudní dvůr však v rozsudku ze dne 12. července 2005 rozhodl o stanovení fixního penále, které je vymahatelné za každé pololetí počínaje vynesením rozsudku, na jehož konci nebude rozsudku ze dne 11. června 1991 v plném rozsahu vyhověno. Z toho je třeba dovodit, že částečné vyhovění rozsudku nezakládá nárok na snížení penále.

79 Soudní dvůr totiž výslovně stanovil „fixní penále", nikoliv „degresivní penále", jak to učinil v rozsudku ze dne 25. prosince 2003, Komise v. Španělsko (C-278/01, Recueil, s. I-14141, body 49 až 62). Komise, která je vázána rozsudkem Soudního dvora, neměla tedy pravomoc výši tohoto penále snížit.

80 Navzdory případnému pokroku, který Francouzská republika učinila v rámci plnění povinností vyplývajících z rozsudku ze dne 11. června 1991, tak Francouzská republika tomuto rozsudku ke dni 1. března 2006 stále v plném rozsahu nevyhověla. Penále ve výši 57 761 250 eur bylo tedy vymahatelné v plné výši.

81 Pokud jde o podpůrnou otázku případné pravomoci Tribunálu k soudnímu přezkumu v plné jurisdikci v tom smyslu, aby sám snížil výši penále, je třeba konstatovat, že

případné stanovení penále a jeho výše v oblasti nevyhovění rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti, je ve výlučné pravomoci Soudního dvora. Bylo by tedy v rozporu s vnitřní soudržností Smlouvy, aby Tribunál snížil toto penále v rámci žaloby na neplatnost. Článek 229 ES konečně vyžaduje, aby tato pravomoc byla explicitní. Tuto pravomoc přitom nelze dovodit ani ze znění článku 226 ES, ani ze znění článku 228 ES.

82 Z výše uvedeného vyplývá, že žalobní důvod vycházející z údajné povinnosti Komise stanovit nižší penále a podpůrně pravomoci Tribunálu provést toto snížení, musí být zamítnut.

83 Z toho tedy vyplývá, že žaloba musí být v plném rozsahu zamítnuta.

K nákladům řízení

84 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce téhož jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.

85 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Francouzská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí. Spojené království ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Francouzská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

3) Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponese vlastní náklady řízení.

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 19. října 2011.

Podpisy.