# WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 19 października 2011 r. *

W sprawie T-139/06

**Republika Francuska**, reprezentowana początkowo przez E. Belliard, G. de Bergues'a oraz S. Gasri, a następnie przez E. Belliard, G. de Bergues'a oraz B. Cabouata, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez T. van Rijna, K. Banks oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranej przez:

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez S. Behzadi-Spencer, T. Harris oraz C. Murrell, działające w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C (2006) 659 wersja ostateczna z dnia 1 marca 2006 r. w sprawie wezwania do zapłaty okresowej kary pieniężnej nałożonej wyrokiem Trybunału z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263,

SĄD (szósta izba),

w składzie: E. Moavero Milanesi, prezes, N. Wahl i S. Soldevila Fragoso (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 maja 2011 r.,

wydaje następujący

**Wyrok**

## Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

1 Wyrokiem z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-64/88 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-2727, zwanym dalej „wyrokiem z dnia 11 czerwca 1991 r.", Trybunał orzekł i postanowił, co następuje:

„Nie zapewniając w latach 1984–1987 kontroli gwarantującej przestrzeganie wspólnotowych środków technicznych ochrony zasobów połowowych ustanowionych w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 171/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. oraz w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3094/86 z dnia 7 października 1986 r., Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom nałożonym w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2057/82 z dnia 29 czerwca 1982 r. ustanawiającego określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej prowadzonej przez statki państw członkowskich oraz w art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2241/87 z dnia 23 lipca 1987 r. ustanawiającego określone środki kontroli w odniesieniu do działalności połowowej".

2 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 27 sierpnia 2002 r. Komisja Wspólnot Europejskich wniosła na podstawie art. 228 WE skargę zmierzającą do stwierdzenia, że Republika Francuska nie dostosowała się do obowiązków nałożonych wyrokiem z dnia 11 czerwca 1991 r., i do nakazania, by zapłaciła ona okresową karę pieniężną.

3 Wyrokiem z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263, zwanym dalej „wyrokiem z dnia 12 lipca 2005 r.", Trybunał orzekł i postanowił, co następuje:

„1) Nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej i nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa, Republika Francuska nie podjęła wszystkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. […] i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy art. 228 WE.

2) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na rachunek »Dochody własne Wspólnoty Europejskiej«, okresowej kary pieniężnej w wysokości 57761250 EUR za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. […] nie będzie w pełni wykonany.

3) Republika Francuska jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek »Dochody własne Wspólnoty Europejskiej«, ryczałtu w kwocie 20000000 EUR.

4) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania".

4 Pismem JUR JM 1128/2005 z dnia 29 lipca 2005 r. organy francuskie poinformowały Komisję o środkach, jakie podjęły one od 2003 r. w sprawie wzmocnienia kontroli w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa, dotyczących w szczególności kontroli regulowanego rozmiaru połowów, podając do wiadomości Komisji plany kontroli rybołówstwa na lata 2004 i 2005.

5 Komisja odpowiedziała organom francuskim pismem FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 z dnia 28 września 2005 r., w którym wskazała, że przedstawione jej w ten sposób informacje nie umożliwiły jej stwierdzenia pełnego wykonania wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. W tym samym piśmie Komisja wezwała ponadto organy francuskie do dostarczenia jej w możliwie najkrótszym terminie określonych informacji, jakie organy te uznają za konieczne dla oceny stopnia wykonania tego wyroku.

6 Francuskie organy odpowiedziały na to wezwanie pismem JUR SJ 1808/05 z dnia 15 grudnia 2005 r.

7 Komisja uznała, że odpowiedzi te były niekompletne, i w związku z tym w piśmie FISH/D/3/AC/mhr D(2005) z dnia 23 grudnia 2005 r. adresowanym do organów francuskich określiła, jakie dokumenty powinny one jej dostarczyć.

8 Organy francuskie odpowiedziały Komisji pismem JUR SJ 42/06 z dnia 16 stycznia 2006 r.

9 Ponadto Komisja od października do grudnia 2005 r. przeprowadziła pięć kontroli, z których trzy były niezapowiedziane. Sprawozdania z tych kontroli zostały przekazane organom francuskim w dniach 21 i 23 grudnia 2005 r.

10 Organy francuskie przedstawiły uwagi w przedmiocie tych sprawozdań w piśmie JUR SJ 43/06 z dnia 16 stycznia 2006 r.

11 Pismem JUR SJ 212/06 z dnia 15 lutego 2006 r. organy francuskie zaktualizowały dane, które przekazały Komisji w swych wcześniejszych pismach.

12 Ponadto w dniach 18 lipca i 12 października 2005 r. odbyły się dwa spotkania Komisji z organami francuskimi.

13 Wreszcie Komisja dokonała dwóch nowych kontroli pomiędzy 7 i 9 lutego 2009 r.

14 W dniu 21 lutego 2006 r. sprawozdania z kontroli zostały przekazane organom francuskim, które odpowiedziały na te sprawozdania pismem AGRAP-RP/162/06, datowanym na 7 marca 2006 r., lecz skierowanym do Komisji pocztą elektroniczną w dniu 24 lutego 2006 r.

15 Stwierdziwszy, że Republika Francuska nie wykonała w pełni wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja doręczyła jej w związku z tym w dniu 2 marca 2006 r. decyzję C (2006) 659 wersja ostateczna z dnia 1 marca 2006 r. dotyczącą wezwania do zapłaty kwoty 57761250 EUR w wykonaniu rzeczonego wyroku (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

**Przebieg postępowania i żądania stron**

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 maja 2006 r. Republika Francuska wniosła niniejszą skargę.

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 września 2006 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej złożyło wniosek o dopuszczenie go do sprawy w charakterze interwenienta popierającego stanowisko Komisji. Postanowieniem z dnia 12 października 2006 r. prezes pierwszej izby Sądu dopuścił tę

interwencję. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej złożyło uwagi interwenienta, a pozostałe strony złożyły uwagi w wyznaczonym terminie.

18 Ponieważ skład izb Sądu został zmieniony, sędzia sprawozdawca został przydzielony do szóstej izby, której w konsekwencji przydzielono niniejszą sprawę.

19 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd zdecydował o otwarciu procedury ustnej oraz, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem, wezwał strony, by przed rozprawą udzieliły one na piśmie odpowiedzi na pytanie dotyczące ewentualnego wpływu na niniejszą sprawę wyroku Sądu z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie T-33/09 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1429. Na rozprawie w dniu 12 maja 2011 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, które w rozprawie tej nie uczestniczyło.

20 Republika Francuska wnosi do Sądu o:

— tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— pomocniczo, obniżenie wysokości okresowej kary pieniężnej;

— obciążenie Komisji całością kosztów postępowania lub, w razie obniżenia przez Sąd wysokości okresowej kary pieniężnej, orzeczenie, że każda ze stron pokrywa własne koszty.

21 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi Republiki Francuskiej;

— obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

22 Zjednoczone Królestwo, występujące w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

**Co do prawa**

23 Republika Francuska podnosi cztery zarzuty, dotyczące: braku kompetencji Komisji do pobierania okresowej kary pieniężnej, naruszenia prawa do obrony, błędnej oceny działań podjętych przez Republikę Francuską w celu zastosowania się do wyroków Sądu oraz tego, że Komisja powinna była ustalić niższą wysokość okresowej kary pieniężnej.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku kompetencji Komisji*

24 Republika Francuska zasadniczo twierdzi, że traktaty nie przyznają Komisji kompetencji do wymagania zapłaty okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 228 WE oraz że jedynym sposobem postępowania jest wniesienie przez Komisję nowej skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE.

25 Tytułem wstępu należy stwierdzić, że traktat WE nie określa zasad wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w wyniku postępowania przewidzianego przez art. 228 WE, a w szczególności w sytuacji, gdy orzeczona została okresowa kara pieniężna (ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 61).

26 O ile, jak wiadomo, postępowania ustanowione w art. 226 WE i 228 WE mają ten sam cel, polegający na zapewnieniu rzeczywistego stosowania prawa Unii, o tyle stanowią one jednak dwa odmienne postępowania, mające różne cele.

27 Celem procedury ustanowionej w art. 226 WE jest bowiem stwierdzenie naruszającego prawo Unii zachowania państwa członkowskiego i doprowadzenie do zaprzestania tego zachowania (wyroki Trybunału: z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawach połączonych 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 321, pkt 27; z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie C-456/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-10517, pkt 25), podczas gdy cel procedury ustanowionej w art. 228 WE jest znacznie bardziej ograniczony, ponieważ polega on tylko na nakłonieniu państwa członkowskiego, które tego nie uczyniło, do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 80).

28 Z powyższego wynika, że jeśli Trybunał w wyroku wydanym na podstawie art. 226 WE stwierdził, iż dane państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom, przedmiotem dalszych negocjacji pomiędzy tym państwem członkowskim a Komisją nie będzie istnienie tegoż uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które właśnie zostało stwierdzone przez Trybunał, lecz kwestia, czy zostały spełnione przesłanki wniesienia przez Komisję skargi na podstawie art. 228 WE (wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 118–120).

29 W niniejszej sprawie wyrokiem z dnia 12 lipca 2005 r. Trybunał stwierdził, że Republika Francuska naruszyła art. 228 WE, i nakazał jej zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej", okresowej kary pieniężnej

w wysokości 57 761 250 EUR za każdy sześciomiesięczny okres liczony od dnia ogłoszenia rzeczonego wyroku, w trakcie którego to okresu wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. nie został jeszcze w pełni wykonany.

30 Z sentencji wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. wynika, że Trybunał – w ramach szczególnego sądowego postępowania zmierzającego do wykonania wyroków, przewidzianego przez art. 228 ust. 2 WE, zrównanego z postępowaniem egzekucyjnym (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 92) – określił w sposób precyzyjny zarówno kwotę grzywny, jak i organ administracyjny odpowiedzialny za jej windykację.

31 Zgodnie z procedurą przewidzianą przez traktat, w wyniku skargi Komisji opartej na art. 226 WE, Trybunał wyrokiem z dnia 11 czerwca 1991 r. stwierdził, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom. W wyniku skargi Komisji opartej na art. 228 WE Trybunał stwierdził brak wykonania pierwszego z wymienionych wyroków i nakazał Republice Francuskiej zapłatę okresowej kary pieniężnej oraz ryczałtowej kwoty w celu nakłonienia jej do jak najszybszego dostosowania się do wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r.

32 Zgodnie z art. 226 WE i 228 WE ustalenie praw i obowiązków państw członkowskich oraz ocena ich zachowania może wynikać jedynie z wyroku Trybunału (wyrok Trybunału z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-5449, pkt 45; zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 27 maja 1981 r. w sprawach połączonych 142/80 i 143/80 Essevi i Salengo, Rec. s. 1413, pkt 15, 16). Ponieważ Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. wyraźnie określił obowiązki Republiki Francuskiej, nałożenie na Komisję obowiązku wniesienia nowej skargi na uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE byłoby sprzeczne z duchem traktatu i z celem mechanizmu przewidzianego w art. 228 WE.

33 Na podstawie wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., po pierwsze, ryczałtowa kwota, do zapłaty której zobowiązano Republikę Francuską, stała się natychmiast wymagalna,

ponieważ sankcjonowała ona opóźnienie organów francuskich w pełnym wykonaniu wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r.; po drugie zaś, ewentualna zapłata okresowej kary pieniężnej została uzależniona od semestralnego stwierdzenia przez Komisję braku pełnego wykonania rzeczonego wyroku. Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w ramach art. 228 WE przyznawał Komisji kompetencje do dokonania takiego stwierdzenia w sposób autonomiczny, ponieważ Republika Francuska miała możliwość zakwestionowania tego stwierdzenia braku wykonania poprzez skargę do Sądu o stwierdzenie nieważności, tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. W ramach tej skargi Republika Francuska ma możliwość wykazania, że Komisja przekroczyła granice upoważnienia udzielonego jej przez Trybunał oraz że – w wyniku każdego semestralnego stwierdzenia – zostały podjęte szczególne działania, mające na celu zapewnienie pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. stwierdzającego po stronie tego państwa uchybienie.

34 Ponadto przepisy rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), doprecyzowane przez rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 357, s. 1), stanowiły podstawę prawną dla zaskarżonej decyzji w zakresie sposobu windykacji okresowej kary pieniężnej i kwoty ryczałtowej. W rzeczywistości bowiem, zgodnie z wyrokiem z dnia 12 lipca 2005 r., Republice Francuskiej nakazano zapłatę okresowej kary pieniężnej i ryczałtowej kwoty na rzecz Komisji, na rachunek „Dochody własne Wspólnoty Europejskiej".

35 Artykuł 274 WE stanowi: „Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie artykułu 279 WE". Ponadto art. 60 rozporządzenia nr 1605/2002 przewiduje, że intendent jest odpowiedzialny za realizację dochodów, a w szczególności za stwierdzenie należności do windykacji i za wystawienie zlecenia windykacji. Wreszcie, art. 78 ust. 1 rozporządzenia nr 2342/2002 wyjaśnia, że ustalanie należności przez właściwego intendenta stanowi uznanie prawa Wspólnot w odniesieniu do dłużnika oraz ustalenie tytułu do żądania, aby dłużnik spłacił dług.

36 W niniejszej sprawie intendent, to znaczy Komisja, dochodząc zapłaty przez Republikę Francuską w wykonaniu wyroku Trybunału, zgodnie z art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1605/2002 ustalił, że taki dług istnieje i że zostały spełnione przesłanki jego wymagalności.

37 W zakresie, w jakim wyrok Trybunału wydany na podstawie art. 228 ust. 2 WE nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapłaty okresowej kary pieniężnej na rzecz Komisji, na rachunek „Zasoby własne Wspólnoty Europejskiej", i w jakim – zgodnie z art. 274 WE – Komisja wykonuje budżet, to do Komisji należy egzekucja kwot należnych budżetowi Unii Europejskiej z tytułu wykonania wyroku, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 279 WE (ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 62).

38 Z powyższego wynika, że Komisja jest zasadniczo kompetentna do żądania zapłaty okresowej kary pieniężnej ustalonej przez Trybunał i że w związku z tym należy oddalić zarzut dotyczący braku kompetencji Komisji.

39 Niemniej jednak Republika Francuska w odpowiedzi na pytanie Sądu i na rozprawie wyjaśniła, że o ile Komisja powinna mieć możliwość oceny działań podjętych przez państwo członkowskie w celu zastosowania się do wyroku Trybunału, o tyle jednak „Komisja [powinna] ograniczyć się co najwyżej do kontroli oczywistego niewykonania wyroku Trybunału".

40 W tym zakresie z pkt 82 ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii wynika, że wykonywanie tego uprawnienia nie może naruszać ani praw, jakie państwom członkowskim przysługują w postępowaniu w trybie art. 226 WE, w tym w szczególności praw procesowych, ani wyłącznej kompetencji Trybunału do orzekania o zgodności ustawodawstwa krajowego z prawem wspólnotowym. W związku z tym, w szczególności w ramach podniesionego przez Republikę Francuską zarzutu

trzeciego, dotyczącego błędnej oceny podjętych działań, należy przystąpić do kontroli przestrzegania przez Komisję granic przyznanego jej przez Trybunał uprawnienia do oceny.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony*

41 Republika Francuska zarzuca Komisji brak podjęcia środków w celu umożliwienia przed przyjęciem zaskarżonej decyzji skutecznego zapoznania się z jej stanowiskiem w kwestii prawdziwości i znaczenia okoliczności faktycznych, zarzutów i podnoszonych przez nią okoliczności faktycznych. Republika Francuska twierdzi, że aby mogła skutecznie przedstawić swoje uwagi, Komisja powinna była wskazać jej kryteria, jakie zastosowała przy ocenie, czy wykonała ona w pełni wyrok z dnia 12 lipca 2005 r.

42 Mimo iż art. 228 WE nie określa terminu, w jakim powinno nastąpić wykonanie wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom, to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że troska o bezzwłoczne i jednolite stosowanie prawa Unii wymaga, by wykonanie to zostało dokonane bezzwłocznie oraz by nastąpiło w najkrótszym możliwym terminie (zob. wyrok Trybunału z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9159, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Z ducha traktatu oraz z połączenia pomiędzy art. 226 WE i 228 WE wynika, że wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie zobowiązaniom oraz kolejny wyrok stwierdzający brak pełnego wykonania pierwszego wyroku powinny zostać uznane za ramy

prawne pozwalające państwu członkowskiemu na precyzyjne ustalenie środków, które należy wprowadzić w celu dostosowania się do prawa Unii.

44 W wyniku wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. Republika Francuska powinna przedstawić Komisji konkretne rezultaty wynikające ze wcześniejszych i ewentualnie nowych środków, pozwalające na udzielenie odpowiedzi na zarzuty podtrzymane przez Trybunał i wykazujące w ten sposób pełne wykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. O ile w ramach obowiązku lojalnej współpracy – wynikającego z art. 4 ust. 3 TUE i mającego zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji unijnych – należy zawsze poszukiwać konstruktywnego dialogu, o tyle ponowne stwierdzenie uchybienia orzeczone przez Trybunał wymaga, aby państwo członkowskie przejęło inicjatywę w dostosowywaniu się do obowiązków ciążących na nim w świetle prawa Unii oraz aby poinformowało o tym Komisję z uwagi na pełnioną przez nią rolę instytucji zobowiązanej do nadzorowania prawidłowego wdrażania prawa przez państwa członkowskie.

45 Jeżeli chodzi o ocenę prawidłowego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r., to jej zastosowane w tym celu kryteria zostały ustalone przez Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. Ponadto zostały one wymienione przez Komisję na spotkaniu w dniu 18 lipca 2005 r., a także w piśmie z dnia 28 września 2005 r., to znaczy w rozsądnym terminie wynoszącym nieco ponad dwa miesiące od wydania wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., co dało w ten sposób organom francuskim możliwość dwukrotnego wypowiedzenia się co do przyjętych kryteriów. W każdym razie okoliczność, że organy te uznały, iż nie mogły one przedstawić swoich uwag dotyczących właściwości kryteriów, nie ma żadnego wpływu na okoliczność, że nie przystąpiły one nigdy do pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w świetle wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. w trakcie pierwszego półrocza.

46 Pierwsze kontrole miały miejsce w październiku 2005 r., to znaczy trzy miesiące po wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., a sprawozdania z tych kontroli zostały podane do wiadomości pod koniec grudnia, to znaczy w rozsądnym dwumiesięcznym terminie po przeprowadzeniu kontroli na miejscu. Należy stwierdzić, że wnioski Republiki Francuskiej o przedłużenie tego terminu zostały przez Komisję uznane. Ponadto należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja została ostatecznie przyjęta w dniu 1 marca

2006 r., to znaczy półtora miesiąca po upływie pierwszego półrocza ustalonego przez Trybunał na dzień 12 stycznia 2006 r. i w następstwie nowych kontroli na miejscu ze strony Komisji, przy czym Republika Francuska nie wystąpiła o kolejne przedłużenie terminu.

47 W tym zakresie należy podkreślić, że choć Komisja, w celu ułatwienia wdrożenia prawa Unii, jest zobowiązana do współpracy w dobrej wierze z państwami członkowskimi, to w ramach tego dialogu nie można jej zarzucić upływu pierwszego terminu płatności, w związku z którym państwo członkowskie powinno zapłacić okresową karę pieniężną za brak pełnego wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom.

48 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędnej oceny działań podjętych w celu zastosowania się do wyroków Trybunału*

49 Republika Francuska twierdzi, że w pełni wykonała wyrok z dnia 12 lipca 2005 r.

50 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. stwierdził brak pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. dotyczącego uchybienia przez Republikę Francuską zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Z tego stwierdzenia wynika, że wszystkie środki podniesione przez Republikę Francuską bądź to przed Komisją w trakcie pierwszej oceny semestralnej, bądź to przed Sądem w ramach niniejszego postępowania mają znaczenie, wyłącznie jeżeli chodzi o konkretne rezultaty z punktu widzenia oceny pełnego wykonania wyroku

z dnia 11 czerwca 1991 r. i w zakresie, w jakim pozwalają one odpowiedzieć na zarzuty uznane przez Trybunał. W rzeczywistości bowiem w dniu 12 lipca 2005 r. Trybunał stwierdził utrzymywanie się uchybienia.

51 Ponadto należy wyjaśnić, że ewentualny błąd w ocenie Komisji miałby znaczenie wyłącznie wówczas, gdyby Republika Francuska wykazała, iż przystąpiła do pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. Częściowe wykonanie nie miałby skutku dla wymagalności grzywny, ponieważ Trybunał wyraźnie postanowił, że w sytuacji gdyby wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. nie został w pełni wykonany w sześć miesięcy po ogłoszeniu wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., wówczas za ten i za każdy kolejny sześciomiesięczny okres Republika Francuska powinna zapłacić grzywnę w wysokości 57 761 250 EUR. Republika Francuska miała bowiem obowiązek pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. przed dniem 12 stycznia 2006 r.

52 Ponadto z orzecznictwa wynika, że w sytuacji gdy Komisja ma poważne i zasadne wątpliwości dotyczące kontroli dokonanych przez organy krajowe, państwo członkowskie nie może podważyć ustaleń Komisji bez poparcia własnych twierdzeń dowodami na istnienie godnego zaufania i prawidłowo funkcjonującego sytemu kontroli. Do państwa członkowskiego należy bowiem przedstawienie szczegółowego i pełnego dowodu na prawdziwość kontroli, a w odpowiednim przypadku – na nieprawidłowość twierdzeń Komisji (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-387/03 Grecja przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo). Dzieje się tak zwłaszcza w ramach postępowania w sprawie wykonania wyroku Trybunału w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ to do państwa członkowskiego należy wykazanie, że położyło ono kres uchybieniu.

53 Kontrolując wykonanie wyroku, w którym Trybunał nałożył na państwo członkowskie okresową karę pieniężną, Komisja musi mieć możliwość dokonania oceny działań podjętych przez to państwo członkowskie w celu zastosowania się do wyroku Trybunału, aby zapobiec zwłaszcza wprowadzeniu przez państwo członkowskie, które

uchybiło swoim zobowiązaniom, jedynie przepisów o takiej samej w istocie treści jak przepisy będące przedmiotem wyroku Trybunału (ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 81).

54 Jednakże wykonywanie tego uprawnienia nie może naruszać ani praw – w tym w szczególności praw procesowych – przysługujących państwom członkowskim w postępowaniu ustanowionym przez art. 226 WE, ani wyłącznej kompetencji Trybunału do orzekania o zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym (ww. wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 82).

55 W związku z tym Komisja przed przystąpieniem do windykacji okresowej kary zobowiązana jest do sprawdzenia, czy zarzuty uznane przez Trybunał w wyroku wydanym na podstawie art. 228 WE nadal utrzymują się w dacie wyznaczonej przez Trybunał.

56 W wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. Trybunał stwierdził zasadność pięciu zarzutów przeciwko Republice Francuskiej:

— dotyczącego niewystarczającej kontroli minimalnych rozmiarów oczek sieci (pkt 12–15 wyroku);

— dotyczącego niewystarczającej kontroli w zakresie dołączania do sieci urządzeń zakazanych przepisami wspólnotowymi (pkt 16 i 17 wyroku);

— uchybienia zobowiązaniom do kontroli przyłowów (pkt 18 i 19 wyroku);

— uchybienia zobowiązaniom do kontroli przestrzegania technicznych środków ochrony polegających na zakazie sprzedaży ryb niewymiarowych (pkt 20–23 wyroku);

— niewykonania zobowiązania do ścigania naruszeń (pkt 24).

57 W wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. Trybunał potwierdził zarzuty, stwierdzając utrzymywanie się uchybienia prawu wspólnotowemu przez Republikę Francuską w zakresie:

— niewystarczającej kontroli (pkt 44–62);

— niewystarczającego ścigania (pkt 69–74).

58 Jak przypomniał Trybunał w pkt 32–38 wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., rozporządzenie Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 261, s. 1) wskazuje również w sposób precyzyjny zakres działań, jakie państwa członkowskie powinny podjąć w celu zapewnienia prawidłowości prowadzenia działalności połowowej, mając na uwadze zarówno zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom, jak i ich ściganie. Cel ten wymaga, by podjęte działania były skuteczne, proporcjonalne do celu i by miały charakter odstraszający.

59 Republika Francuska nie może w związku z tym w sposób zgodny z prawem twierdzić, że nie miała dokładnej wiedzy o środkach, jakie były konieczne dla zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnotowych oraz dla pełnego wykonania wyroków Trybunału.

60 Kolejno należy zbadać, czy w zaskarżonej decyzji Komisja dostarczyła wystarczających dowodów na utrzymywanie się dwóch zarzutów podtrzymanych przez Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r.

*W przedmiocie niewystarczającej kontroli*

61 W pkt 2 zaskarżonej decyzji podniesiono, że sytuacja i zachowania, które doprowadziły Trybunał do stwierdzenia uchybienia przez Republikę Francuską zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii w wyrokach z dnia 11 czerwca 1991 r. i z dnia 12 lipca 2005 r., utrzymywały się do końca 2005 r. i na początku 2006 r. Postępując w ten sposób, Komisja nie stwierdziła nowego uchybienia, lecz brak znaczącej zmiany w stanie faktycznym ustalonym przez Trybunał w dwóch poprzedzających wyrokach. Otóż w celu pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. konieczna była zmiana przez Republikę Francuską zachowań, które prowadziły do nieprzestrzegania przepisów Unii. Nie można zatem zarzucić Komisji, iż w zaskarżonej decyzji dokonała ona swoich ustaleń. Przeciwnie, w razie konieczności jej ustalenia mogą wyjaśnić organom francuskim, jakie zachowania doprowadziły do utrzymywania się uchybień stwierdzonych przez Trybunał w wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r., co pozwoli tym organom na określenie środków koniecznych w celu lepszego zaradzenia takim uchybieniom w przyszłości.

62 Jest tak tym bardziej, że Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. podkreślił wagę naruszenia, a w szczególności skutki niewykonania wyroku dla wspólnej polityki rybołówstwa. Interes powszechny leży bowiem w racjonalnej i odpowiedzialnej eksploatacji zasobów morskich, opartej na trwałych podstawach i prowadzonej w odpowiednich warunkach gospodarczo-społecznych. W tym kontekście ochrona młodych ryb staje się decydująca dla procesu odnawiania zasobów. Niestosowanie technicznych środków ochrony przewidzianych we wspólnej polityce, w szczególności w zakresie minimalnych wymiarów ryb, stanowi zatem poważne zagrożenie

dla zachowania niektórych gatunków oraz akwenów połowowych i zagraża realizacji głównego celu wspólnej polityki rybołówstwa (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 105).

63 Republika Francuska zasadniczo kwestionuje jakość kontroli dokonanych przez Komisję, nie przedstawia jednak dowodu na to, że wpłynęły one w jakikolwiek sposób na praktykę właściwych służb francuskich, przyczyniając się w ten sposób do braku pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. Ponadto twierdzenie Komisji dotyczące braku skutecznego zintegrowania kontroli na poszczególnych poziomach łańcucha, w szczególności poprzez systematyczne zastosowanie krzyżowej kontroli danych, nie może zostać zakwestionowane przez samo tylko twierdzenie Republiki Francuskiej, zgodnie z którym krzyżowa kontrola danych miałaby stanowić „regularną praktykę służb" na podstawie okólnika z dnia 30 maja 2005 r.

64 W rzeczywistości bowiem ustalenie – w trakcie kontroli dokonanej na rynku w Rungis w grudniu 2005 r. – braku kontroli dokumentów transportowych, która to kontrola pozwoliłaby na poznanie pochodzenia poszczególnych partii i w związku z tym na zaplanowanie kontroli, oraz – podczas kontroli w Guilvinec, Loctudy, Saint-Gilles-Croix-de-Vie i w Cotinière w lutym 2006 r. – braku systematycznego krzyżowego zatwierdzania przez inspektorów krajowych dokumentów pokładowych, deklaracji rozładunkowych oraz dokumentów sprzedaży nie zostało bezpośrednio podważone przez Republikę Francuską. Już same te ustalenia wystarczają, by wykazać brak pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r., i powodują wymagalność okresowej kary pieniężnej nałożonej przez Trybunał, zgodnie z zaskarżoną decyzją.

65 Jak wskazał Trybunał w pkt 51 i 52 wyroku z dnia 12 lipca 2005 r., elementy takie pozwalają na stwierdzenie dalszego prowadzenia sprzedaży ryb niewymiarowych przy braku skutecznych działań właściwych władz krajowych, co jest na tyle stałą i powszechną praktyką, że jej globalne skutki mogą poważnie zagrozić realizacji celów, jakim służyć ma wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami połowowymi.

66 Co więcej, podobieństwo i powtarzalność sytuacji stwierdzonych we wszystkich sprawozdaniach pozwalają uznać, że musi to wynikać ze strukturalnej nieskuteczności działań podejmowanych przez władze francuskie, a więc z uchybienia przez te władze zobowiązaniu do prowadzenia skutecznej i proporcjonalnej do celu kontroli mającej charakter odstraszający, nałożonemu na te władze na mocy przepisów wspólnotowych (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Ustalenia inspektorów Komisji, poczynione w trakcie kontroli w grudniu 2005 r. i w lutym 2006 r., dotyczące braku opanowania przez inspektorów francuskich podstawowych technik kontroli, braku wystarczającej znajomości uregulowania wspólnotowego oraz braku znajomości techniki mierzenia ryb i różnic biologicznych pozwalających na odróżnienie gatunków podlegających różnym uregulowaniom, nie mogą zostać podważone przez środki szkoleniowe przyjęte przez Republikę Francuską przed dokonaniem kontroli na miejscu.

68 W rzeczywistości bowiem, jeśli prawdopodobne jest, że takie działania przyczynią się do pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w przyszłości, należy jednak stwierdzić, że sześć miesięcy po wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. Komisja stwierdziła, iż jakość kontroli była niewystarczająca, przy czym Republika Francuska nie przedstawiła w tym zakresie przeciwnego dowodu. Brak kontroli dokumentów pokładowych w szczególności uniemożliwia dokonanie porównania między ilością ryb niewymiarowych stwierdzonych w deklaracji rozładunkowej a ilością ryb opisanych w dokumentach sprzedaży oraz uniemożliwia wykrycie potencjalnych naruszeń.

69 Trudności, na jakie napotkała Komisja przy ustalaniu dziennej dostępności pracowników, do których należy przeprowadzenie kontroli, a także przy sprawdzaniu przestrzegania wskaźnika kontroli wynoszącego 1% przy rozładunkach, nie zostają podważone argumentami Republiki Francuskiej. W rzeczywistości bowiem kwestia nie dotyczy ustalenia teoretycznej liczby pracowników ewentualnie dostępnych do wykonywania zadań kontrolnych, lecz rzeczywistej liczby wykwalifikowanych inspektorów dokonujących systematycznych kontroli na miejscu w okresie pomiędzy dniem

12 lipca 2005 r. a datą wydania zaskarżonej decyzji. Tymczasem liczba pracowników nie może zostać ustalona w sposób precyzyjny, a wskaźnik kontroli wynoszący 1% rozładunków, będących momentem kluczowym z punktu widzenia ustalenia ilości ryb niewymiarowych, jest niewystarczający dla pełnego wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r.

70 Wreszcie, co do zasady, ponieważ Komisja dostarczyła wystarczającej liczby informacji wskazujących na dalsze trwanie uchybienia, państwo członkowskie musiałoby podważyć w sposób zasadniczy i szczegółowy przedstawione dane i wypływające z nich wnioski (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 Nawet jeśliby przyjąć, że przedstawione przez Republikę Francuską sprzeczne informacje mogą wskazywać na poprawę sytuacji, to jednak podjęte wysiłki nie mogą usprawiedliwiać stwierdzonego uchybienia (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie niewystarczającego ścigania naruszeń

72 Komisja zarzuca Republice Francuskiej brak systematycznego ścigania naruszeń oraz brak sporządzania szczegółowych protokołów z dokonanych czynności kontrolnych. I tak, jeżeli chodzi o niewymiarowego morszczuka, na podstawie protokołów pokontrolnych sporządzonych w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 12 stycznia 2006 r. nie nałożono żadnej sankcji – której to okoliczności nie zaprzeczają organy francuskie.

73 W swoich pismach Republika Francuska przedstawia powody dotyczące jej wewnętrznej organizacji, które uniemożliwiły jej dostarczenie niektórych informacji zażądanych przez Komisję, to znaczy na przykład kontynuowanie postępowań sądowych wszczętych przed 2004 r., co zobowiązało ją do dostarczenia tylko częściowych informacji. Wyjaśnienia te prowadzą do potwierdzenia niekompletnego charakteru przekazywanych informacji, a ogólniej – niemożliwości wykazania przez organy francuskie skuteczności krajowego systemu ścigania i sankcjonowania w dziedzinie naruszenia przepisów dotyczących ryb niewymiarowych.

74 Tymczasem, co Trybunał stwierdził w pkt 70 wyroku z dnia 12 lipca 2005r., ponieważ ustalono, że możliwe do wykrycia przez władze krajowe naruszenia nie zostały stwierdzone i że osobom winnym tych naruszeń nie postawiono zarzutów w protokołach pokontrolnych, należy stwierdzić, iż wspomniane władze krajowe uchybiły nałożonemu na nie w przepisach wspólnotowych zobowiązaniu do ścigania takich naruszeń (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r., pkt 24).

75 W tych okolicznościach – i w świetle szczegółowych danych przedstawionych przez Komisję – informacje, jakich dostarczyły władze francuskie, nie są wystarczająco istotne dla wykazania, iż działania, które władze te podjęły w zakresie ścigania naruszeń przepisów w dziedzinie rybołówstwa, są na tyle skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, że pozwalają władzom francuskim wywiązać się z obowiązku zapewnienia skuteczności wspólnotowego systemu ochrony i gospodarowania zasobami połowowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., pkt 37, 38, 73).

76 Z powyższego wynika, po pierwsze, że Republika Francuska nie wykazała, iż zaskarżona decyzja dotknięta była błędem w ustaleniach faktycznych i, po drugie, że Komisja nie przekroczyła zakresu swoich kompetencji, ponieważ w ramach zaskarżonej decyzji ograniczyła się ona do wskazania dalszego utrzymywania się dwóch zarzutów podtrzymanych przez Trybunał w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. W związku z tym należy oddalić trzeci zarzut.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego obowiązku ustalenia przez Komisję okresowej kary pieniężnej w niższej wysokości*

77 Republika Francuska twierdzi, że Komisja powinna wziąć pod uwagę wysiłek podjęty w celu pełnego wykonania wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. i w związku z tym obniżyć wysokość ustalonej przez Trybunał kary pieniężnej.

78 Tymczasem w wyroku z dnia 12 lipca 2005 r. Trybunał postanowił utrzymać stałą okresową karę pieniężną, która jest wymagalna po upływie każdego semestru, począwszy od ogłoszenia wyroku, zgodnie z którym wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. nie został w pełni wykonany. Należy z tego wywnioskować, że częściowe wykonanie rzeczonego wyroku nie daje prawa do obniżenia wysokości okresowej kary pieniężnej.

79 W rzeczywistości bowiem Trybunał wyraźnie przyjął „stałą okresową karę pieniężną", a nie „degresywną okresową karę pieniężną", jak to uczynił w wyroku z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-14141, pkt 49–62. Ponieważ Komisja jest związana wyrokiem Trybunału, nie ma kompetencji do obniżenia wysokości tej okresowej kary pieniężnej.

80 Zatem, pomimo ewentualnych postępów dokonanych przez Republikę Francuską w wykonaniu wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r., do dnia 1 marca 2006 r. wyrok ten nadal nie został w pełni wykonany. Grzywna w wysokości 577 61 250 EUR była w związku z tym w pełni wymagalna.

81 Ponadto, jeżeli chodzi o dodatkową kwestię ewentualnego nieograniczonego prawa orzekania Sądu w zakresie obniżania wysokości kwoty grzywny, należy stwierdzić, że

ewentualne ustalenie okresowej kary pieniężnej i jej wysokości w zakresie niewykonania wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom należy wyłącznie do właściwości Trybunału. W związku z tym sprzeczne ze spójnością traktatu byłoby jej obniżenie przez Sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności. Wreszcie, art. 229 WE wymaga, aby kompetencja ta była wyraźna. Tymczasem nie można jej wywnioskować ani z treści art. 226 WE, ani z treści art. 228 WE.

82 Z powyższego wynika, że zarówno zarzut dotyczący ciążącego na Komisji obowiązku ustalenia okresowej kary pieniężnej na niższym poziomie, jak i twierdzenie dotyczące właściwości Sądu do dokonania takiego obniżenia należy oddalić.

83 W związku z powyższym skargę należy oddalić w całości.

**W przedmiocie kosztów**

84 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

85 Ponieważ Republika Francuska przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję. Zjednoczone Królestwo poniesie własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Republika Francuska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

3) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty.**

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 października 2011 r.

Podpisy