SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 19. oktobra 2011 *

V zadevi T-139/06,

Francoska republika, ki so jo sprva zastopali E. Belliard, G. de Bergues in S. Gasri, nato E. Belliard, G. de Bergues in B. Cabouat, zastopniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo T. van Rijn, K. Banks in F. Clotuche-Duvieusart, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo S. Behzadi-Spencer, T. Harris in C. Murrell, zastopnice,

intervenient,

zaradi razglasitve ničnosti Odločbe Komisije C(2006) 659 konč. z dne 1. marca 2006 o zahtevi za plačilo peridočnih denarnih kazni, naloženih s sodbo Sodišča z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263),

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi E. Moavero Milanesi, predsednik, N. Wahl in S. Soldevila Fragoso (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: N. Rosner, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. maja 2011

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Sodišče je v sodbi z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Franciji (C-64/88, Recueil, str. I-2727, v nadaljevanju: sodba z dne 11. junija 1991) razsodilo:

„Francoska republika s tem, da v letih od 1984 do 1987 ni zagotovila nadzora za zagotovitev spoštovanja tehničnih ukrepov Skupnosti za ohranitev ribolovnih virov, določenih z Uredbo Sveta (EGS) št. 171/92 z dne 25. januarja 1983 in z Uredbo Sveta (EGS) št. 30394/86 z dne 7. oktobra 1986, ni izpolnila obveznosti iz člena 1 Uredbe Sveta (EGS) št. 2057/82 z dne 29. junija 1982 o uvedbi določenih ukrepov nadzora za ribolovne dejavnosti ladij držav članic (UL L 220, str. 1) in iz člena 1 Uredbe Sveta (EGS) št. 2241/87 z dne 23. julija 1987 o uvedbi določenih ukrepov nadzora za ribolovne dejavnosti."

2 Komisija Evropskih skupnosti je na podlagi člena 228 ES 27. avgusta 2002 v sodnem tajništvu Sodišča vložila tožbo, s katero je Sodišču predlagala, naj ugotovi, da Francoska republika ni izpolnila obveznosti, določenih v sodbi z dne 11. junija 1991, in naj ji naloži plačilo periodične denarne kazni.

3 Sodišče je v sodbi z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263, v nadaljevanju: sodba z dne 12. julija 2005) razsodilo:

„1) Francoska republika s tem, da ni zagotovila nadzora ribolovnih dejavnosti v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, in s tem, da ni zagotovila, da se kršitve ureditve ribolovnih dejavnosti preganjajo v skladu z zahtevami, predpisanimi s skupnostnimi določbami, ni sprejela vseh ukrepov za izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 11. junija 1991 […] in tako ni izpolnila obveznosti iz člena 228 ES.

2) Francoski republiki se naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun ‚Lastna sredstva Evropske skupnosti' plača denarno kazen 57.761.250 [EUR] za vsako obdobje šestih mesecev, šteto od razglasitve te sodbe do konca obdobja, v katerem zgoraj navedena sodba z dne 11. junija 1991 […] še ni izvršena v celoti.

3) Francoski republiki se naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun ‚Lastna sredstva Evropskih skupnosti' plača pavšalni znesek 20.000.000 [EUR].

4) Francoski republiki se naloži plačilo stroškov."

4 Francoski organi so z dopisom JUR JM 1128/2005 z dne 29. julija 2005 obvestili Komisijo o ukrepih glede izboljšanja nadzora na področju skupne ribiške politike, ki so jih sprejeli po letu 2003 in ki se nanašajo zlasti na nadzor določene velikosti ulova, in ji v zvezi s tem posredovali načrte nadzora na področju ribolova za leti 2004 in 2005.

5 Komisija je francoskim organom odgovorila z dopisom FISH/D/3/AC/mrh D(2005) 10572 z dne 28. septembra 2005, v katerem je navedla, da na podlagi predloženih informacij ne more ugotoviti, ali je bila sodba z dne 12. julija 2005 izvršena v celoti. Komisija je s tem dopisom francoske organe tudi pozvala, naj ji v najkrajšem možnem času posredujejo nekatere informacije, ki jih potrebuje za presojo, v kolikšni meri je bila ta sodba izvršena.

6 Francoski organi so na poziv odgovorili z dopisom JUR SJ 1808/05 z dne 15. decembra 2005.

7 Komisija je menila, da so odgovori francoskih organov nepopolni, in je zato v dopisu FISH/D/3/AC/mhr D(2005) z dne 23. decembra 2005 natančno navedla dokumente, ki ji jih morajo posredovati.

8 Francoski organi so Komisiji odgovorili z dopisom JUR SJ 42/06 z dne 16. januarja 2006.

9 Poleg tega je Komisija od oktobra do decembra 2005 opravila pet pregledov, od katerih so bili trije nenapovedani. Poročila teh pregledov so bila posredovana francoskim organom 21. in 23. decembra 2005.

10 Francoski organi so predložili svoja stališča glede teh poročil v dopisu JUR SJ 43/06 z dne. 16. januarja 2006.

11 Francoski organi so v dopisu JUR SJ 212/06 z dne 15. februarja 2006 posodobili podatke, ki so jih posredovali Komisiji v prejšnjih dopisih.

12 Poleg tega sta bila 18. julija in 12. oktobra 2005 organizirana dva sestanka, ki so se ju udeležili službe Komisije in francoski organi.

13 Nazadnje, Komisija je med 7. in 9. februarjem 2006 opravila nova pregleda.

14 Poročili pregledov sta bili 21. februarja 2006 posredovani francoskim organom, ki so nanju odgovorili z dopisom AGRAP RP/162/06 z dne 7. marca 2006, ki je bil Komisiji posredovan po elektronski pošti 24. februarja 2006.

15 Komisija je menila, da Francoska republika sodbe z dne 12. julija 2005 ni izvršila v celoti in ji je zato 2. marca 2006 vročila Odločbo C(2006) 659 konč. z dne 1. marca 2006 o zahtevi za plačilo zneska 57.761.250 EUR, naloženega z navedeno sodbo (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Postopek in predlogi strank

16 Francoska republika je 12. maja 2006 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

17 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je 5. septembra 2006 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije. Predsednik prvega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne

12. oktobra 2006 to intervencijo dovolil. Združeno kraljestvo je vložilo vlogo, druge stranke pa so glede vloge predložile stališča v za to določenih rokih.

18 Po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v šesti senat, zato je bila obravnavana zadeva dodeljena temu senatu.

19 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče začelo ustni postopek in v okviru ukrepov procesnega vodstva na podlagi člena 64 Poslovnika stranke pozvalo, naj pred obravnavo pisno odgovorijo na vprašanje glede morebitnega vpliva sodbe Splošnega sodišča z dne 29. marca 2011 v zadevi Portugalska proti Komisiji (T-33/09, ZOdl., str. II-1429) na obravnavani spor. Vse stranke, razen Združenega kraljestva, ki se obravnave ni udeležilo, so ustno podale stališča in odgovorile na vprašanja, ki jim jih je na obravnavi 12. maja 2011 postavilo Splošno sodišče.

20 Francoska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– primarno, izpodbijano odločbo razglasi za nično;

– podredno, zniža znesek periodične denarne kazni;

– Komisiji naloži plačilo stroškov ali, če bo Splošno sodišče znižalo denarno kazen, vsaki stranki naloži, naj nosi svoje stroške.

21 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– predlog Francoske republike zavrne;

– Francoski republiki naloži plačilo stroškov.

22 Združeno kraljestvo v podporo predlogom Komisije Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

Pravo

23 Francoska republika navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na nepristojnost Komisije za izterjavo periodične denarne kazni, kršitev pravice do obrambe, napačno presojo ukrepov, ki so bili sprejeti za uskladitev s sodbama Sodišča, in na to, da bi Komisija morala določiti nižji znesek periodične denarne kazni.

Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Komisije

24 Francoska republika v bistvu trdi, da na podlagi pogodb Komisija ni pristojna za izterjavo plačila periodične denarne kazni na podlagi člena 228 ES in da lahko zgolj vloži novo tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES.

25 Najprej je treba ugotoviti, da Pogodba ES ne določa podrobnih pravil za izvršitev sodbe, ki jo Sodišče razglasi v postopku iz člena 228 ES, zlasti če je bila naložena periodična denarna kazen (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 61).

26 Čeprav imata postopka, določena v členih 226 ES in 228 ES, isti cilj, namreč zagotoviti učinkovito uporabo prava Unije, pa sta to različna postopka, katerih predmeta sta različna.

27 Cilj postopka, uvedenega s členom 226 ES, je namreč ugotoviti, ali je ravnanje države članice v nasprotju s pravom Unije, in doseči, da se tako ravnanje preneha (sodbi Sodišča z dne 7. februarja 1979 v združenih zadevah Francija proti Komisiji, 15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 27, in z dne 6. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-456/05, ZOdl., str. I-10517, točka 25), medtem ko je cilj postopka, določenega v členu 228 ES, precej bolj omejen, in sicer zgolj spodbuditi državo članico zamudnico k izvršitvi sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 12. julija 2005, točka 80).

28 Iz tega je razvidno, da ko Sodišče s sodbo, izdano na podlagi člena 226 ES, ugotovi, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti, predmet nadaljnjih pogajanj med to državo in Komisijo ne bo več obstoj neizpolnitve obveznosti – ki ga je Sodišče že ugotovilo – ampak vprašanje, ali so izpolnjeni pogoji, potrebni za vložitev tožbe na podlagi člena 228 ES (sodba Sodišča z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska proti API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, neobjavljena v ZOdl., točke od 118 do 120).

29 Sodišče je v obravnavanem primeru s sodbo z dne 12. julija 2005 ugotovilo, da je Francoska republika kršila člen 228 ES, in ji naložilo, naj Komisiji plača na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“ periodično denarno kazen 57.761.250 EUR za vsako

obdobje šestih mesecev, šteto od razglasitve navedene sodbe do konca obdobja, v katerem sodba z dne 11. junija 1991 še ne bo izvršena v celoti.

30 Iz izreka sodbe z dne 12. julija 2005 je razvidno, da je Sodišče v okviru posebnega sodnega postopka izvršitve sodb, ki je določen v členu 228(2) ES in ki je način izvršitve (sodba z dne 12. julija 2005, točka 92), natančno določilo znesek periodične denarne kazni in upravni organ, ki ga mora izterjati.

31 Sodišče je v skladu s postopkom, ki ga določa Pogodba, potem ko je Komisija vložila tožbo na podlagi člena 226 ES, s sodbo z dne 11. junija 1991 razsodilo, da Francoska republika ni izpolnila svojih obveznosti. Sodišče je, potem ko je Komisija vložila tožbo na podlagi člena 228 ES, ugotovilo, da prva sodba ni bila izvršena, in Francoski republiki naložilo, naj plača periodično denarno kazen in pavšalni znesek, da bi jo s tem spodbudilo, da se čim hitreje uskladi s sodbo z dne 11. junija 1991.

32 V skladu s členi od 226 ES do 228 ES lahko določitev pravic in obveznosti držav članic ter presoja njihovega ravnanja izhajata le iz sodbe Sodišča (sodba Sodišča z dne 29. septembra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-191/95, Recueil, str. I-5449, točka 45; glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 27. maja 1981 v združenih zadevah Essevi in Salengo, 142/80 in 143/80, Recueil, str. 1413, točki 15 in 16). Ker je Sodišče v sodbi z dne 12. julija 2005 jasno določilo obveznosti Francoske republike, bi bila naložitev obveznosti Komisiji, naj vloži novo tožbo za neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 226 ES, v nasprotju s smislom Pogodbe in ciljem mehanizma, ki ga določa člen 228 ES.

33 S sodbo z dne 12. julija 2005 je pavšalni znesek, ki ga mora plačati Francoska republika, postal nemudoma izterljiv, saj je bil določen kot kazen francoskim organom za

zamudo pri izvršitvi sodbe z dne 11. junija 1991 v celoti, plačilo morebitne periodične denarne kazni pa je bilo pogojeno z ugotovitvijo Komisije vsakih šest mesecev, da navedena sodba še ni bila izvršena v celoti. Na podlagi sodbe z dne 12. julija 2005 je Komisija v okviru člena 228 ES pristojna, da to ugotavlja samostojno, pri čemer lahko Francoska republika ugotovitev neizvršitve izpodbija pred Splošnim sodiščem s tožbo za razglasitev ničnosti, tako kot je to storila v obravnavani zadevi. Francoska republika lahko v okviru te tožbe dokaže, da je Komisija prekoračila pristojnosti, ki jih je določilo Sodišče, in da so bili po vsaki šestmesečni ugotovitvi sprejeti posebni ukrepi, da bi se v celoti zagotovila izvršitev sodbe z dne 11. junija 1991, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti.

34 Poleg tega so določbe Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), kot so pojasnjene v Uredbi Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 145), pravna podlaga izpodbijane odločbe glede podrobnih pravil glede izterjave periodične denarne kazni in pavšalnega zneska. S sodbo z dne 12. julija 2005 je bilo Francoski republiki namreč naloženo, naj Komisiji plača periodično denarno kazen in pavšalni znesek na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“.

35 Člen 274 ES določa, da „Komisija izvršuje proračun […] v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 279 [ES] […]“. Poleg tega člen 60 Uredbe št. 1605/2002 določa, da je odredbodajalec odgovoren za izvrševanje prihodkov in zlasti za ugotavljanje pravic iz terjatev, ki jih je treba izterjati, in za izdajo nalogov za izterjavo. Nazadnje, člen 78(1) Uredbe št. 2342/2002 določa, da ko odredbodajalec ugotovi terjatev, to pomeni priznanje pravice Skupnosti do dolžnika in priznanje pravice zahtevati, da dolžnik dolg plača.

36 V obravnavanem primeru odredbojalec, to je Komisija, v skladu s členom 59(1) Uredbe št. 1605/2002 preveri obstoj dolga, in če so izpolnjeni pogoji za njegovo izterljivost, zahteva, da ga Francoska republika plača in s tem izvrši sodbo Sodišča.

37 Ker sodba Sodišča, izdana na podlagi člena 228(2) ES, državi članici nalaga, naj Komisiji plača periodično denarno kazen, in sicer na račun „Lastna sredstva Evropske skupnosti“, in ker Komisija na podlagi člena 274 ES izvršuje proračun, mora Komisija znesek, ki se zaradi izvršitve sodbe dolguje v proračunu Unije, izterjati v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 279 ES (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 62).

38 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je Komisija načeloma pristojna za izterjavo periodične denarne kazni, ki jo je določilo Sodišče, zato je treba tožbeni razlog, ki se nanaša na nepristojnost Komisije, zavrniti.

39 Vendar je Francoska republika v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča in na obravnavi pojasnila, da čeprav je Komisija pristojna za presojo ukrepov, ki jih države članice sprejmejo za uskladitev s sodbo Sodišča, „se [mora] Komisija omejiti na nadzor očitnega neizvrševanja sodbe Sodišča“.

40 V zvezi s tem je iz točke 82 zgoraj navedene sodbe Portugalska proti Komisiji razvidno, da Komisija pri izvrševanju te diskrecijske pravice ne sme posegati niti v pravice – zlasti ne v procesne pravice – držav članic, kot izhajajo iz postopka na podlagi člena 226 ES, niti v izključno pristojnost Sodišča za odločanje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Skupnosti. Zato je treba v okviru tretjega tožbenega razloga, ki

ga navaja Francoska republika in ki se nanaša na napačno presojo sprejetih ukrepov, presoditi, ali je Komisija spoštovala meje svoje diskrecijske pravice, ki jih določata sobi Sodišča.

Drugi tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe

41 Francoska republika Komisiji očita, da ji ni dala možnosti, da bi pred sprejetjem izpodbijane odločbe ustrezno predstavila svoje stališče glede resničnosti in upoštevnosti dejstev, očitkov in okoliščin, ki jih je navedla Komisija. Meni, da bi za uresničitev možnosti ustrezne predstavitve njenih stališč Komisija morala navesti merila, ki jih je uporabila za presojo o tem, ali je Francoska republika v celoti izvršila sodbo z dne 12. julija 2005.

42 Čeprav člen 228 ES ne določa roka, v katerem je treba izvršiti sodbo Sodišča, s katero je ugotovljen obstoj neizpolnitve obveznosti, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da interes takojšnje in enotne uporabe prava Unije zahteva, da se ta izvršitev začne takoj in da se čim prej konča (glej sodbo Sodišča z dne 9. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-121/07, ZOdl., str. I-9159, točka 21 in navedena sodna praksa).

43 Iz smisla Pogodbe in povezave med členoma 226 ES in 228 ES je razvidno, da je treba sodbo Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in poznejšo sodbo, s katero je ugotovljeno, da prva sodba ni bila izvršena v celoti, obravnavati

kot pravni okvir, ki omogoča državi članici, da natančno določi ukrepe, ki jih je treba izvesti za uskladitev s pravom Unije.

44 Francoska republika bi morala na podlagi sodbe z dne 12. julija 2005 Komisiji predstaviti konkretne rezultate, ki so posledica starih in morebitnih novih ukrepov, ki omogočajo odgovor na očitke Sodišča in dokazujejo, da je sodba z dne 11. junija 1991 izvršena v celoti. Čeprav je v okviru obveznosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU in ki velja za države članice in za institucije Unije, vedno treba iskati konstruktiven dialog med državo članico in Komisijo, pa nova obsodba s strani Sodišča zahteva, da država članica prevzame pobudo in se uskladi z obveznostmi, ki jih ima na podlagi prava Unije, in da o tem obvešča Komisijo, ki nadzoruje, ali države članice to pravo pravilno izvršujejo.

45 Glede presoje pravilne izvršitve sodbe z dne 11. junija 1991 je Sodišče v sodbi z dne 12. julija 2005 določilo merila, ki se jih uporabi pri tej presoji. Poleg tega je Komisija ta pravila pojasnila na sestanku 18. julija 2005 in v dopisu z dne 28. decembra 2005, to je v razumnem roku nekaj več kot dveh mesecev po razglasitvi sodbe z dne 12. julija 2005, tako da so imeli francoski organi dvakrat možnost predložiti svoje mnenje glede sprejetih meril. To, da francoski organi menijo, da niso mogli predložiti svojih stališč glede upoštevnosti meril, vsekakor ne spremeni dejstva, da ob izteku prvega šestmesečnega obdobja še vedno niso v celoti izvršili sodbe z dne 11. junija 1991 v povezavi s sodbo z dne 12. julija 2005.

46 Prvi pregledi so bili opravljeni oktobra 2005, to je tri mesece po sodbi z dne 12. julija 2005, poročila teh pregledov pa so bila poslana konec decembra, torej v razumnem roku dveh mesecev po preverjanju na terenu. Poudariti je treba, da je Komisija odobrila predloge za podaljšanje roka, ki jih je predložila Francoska republika. Poudariti

je treba tudi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta 1. marca 2006, to je mesec in pol po izteku prvega šestmesečnega obdobja, za katero je Sodišče določilo, da se izteče 12. januarja 2006, in po tem, ko je Komisija opravila nove preglede na terenu, pri čemer Francoska republika ni zahtevala novega podaljšanja.

47 V zvezi s tem je pomembno poudariti, da čeprav mora Komisija z državami članicami sodelovati v dobri veri, da bi olajšala izvajanje prava Unije, pa ji v okviru tega sodelovanja ni mogoče očitati, da se je izteklo prvo obdobje, ob koncu katerega mora država članica plačati periodično denarno kazen, zato ker sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti ni izvršila v celoti.

48 Zato je treba tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev pravice do obrambe, zavrniti.

Tretji pritožbeni razlog: napačna presoja ukrepov, sprejetih za uskladitev s sodbama Sodišča

49 Francoska republika meni, da je sodbo z dne 12. julija 2005 izvršila v celoti.

50 Najprej je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi z dne 12. julija 2005 ugotovilo, da sodba z dne 11. junija 1991, v kateri je bilo ugotovljeno, da Francoska republika ni izpolnila svojih obveznosti iz prava Unije, ni bila izvršena v celoti. Iz te ugotovitve je razvidno, da je vsak ukrep, ki ga je Francoska republika predstavila bodisi Komisiji ob prvi presoji po šestih mesecih bodisi Splošnemu sodišču v okviru te zadeve, upoštéven le v delu, v katerem se nanaša na predložitev konkretnih rezultatov glede presoje

tega, ali je bila sodba z dne 11. junija 1991 izvršena v celoti, in v katerem omogoča odgovor na očitke, ki jih je navedlo Sodišče. Sodišče je 12. julija 2005 namreč ugotovilo nadaljevanje neizpolnitve obveznosti.

51 Pojasniti je treba tudi, da bi bila morebitna napaka Komisije pri presoji upoštevna le, če bi Francoska republika dokazala, da je sodbo z dne 11. junija 1991 izvršila v celoti. Delna izvršitev ne bi vplivala na izterljivost periodične denarne kazni, ker je Sodišče izrecno določilo, da mora Francoska republika plačati periodično denarno kazen 57.761.250 EUR, če sodba z dne 11. junija 1991 ne bo v celoti izvršena v šestih mesecih po razglasitvi sodbe z dne 12. julija 2005 in nato v vsakem naslednjem šestmesečnem obdobju. Francoska republika je imela namreč obveznost, da pred 12. januarjem 2006 v celoti izvrši sodbo z dne 11. junija 1991.

52 Poleg tega je iz sodne prakse razvidno, da če ima Komisija resen in razumen dvom o nadzorih, ki so jih izvedli nacionalni organi, država članica ne more ovreči njenih ugotovitev, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi o obstoju zanesljivega in delujočega nadzornega sistema. Naloga te države članice je namreč, da predloži najpodrobnejše in najpopolnejše možne dokaze o pravilnosti svojih nadzorov in, če je to potrebno, o netočnosti trditev Komisije (glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 27. oktobra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-387/03, neobjavljena v ZOdl., točka 96 in navedena sodna praksa). To velja toliko bolj v okviru postopka izvršitve sodbe Sodišča zaradi neizpolnitve obveznosti, v katerem je naloga države članice, da dokaže, da je odpravila navedeno neizpolnitev obveznosti.

53 V okviru izvršitve sodbe Sodišča, s katero je bila državi članici naložena periodična denarna kazen, mora Komisija namreč imeti možnost presojati ukrepe, ki jih je država članica sprejela za uskladitev s sodbo Sodišča, da bi med drugim preprečila, da bi

država članica, ki ni izpolnila svojih obveznosti, zgolj sprejela ukrepe, ki bi dejansko imeli enako vsebino kot ukrepi, ki so bili predmet sodbe Sodišča (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 81).

54 Vendar izvrševanje te diskrecijske pravice ne sme posegati niti v pravice – zlasti ne v procesne pravice – držav članic, kot izhajajo iz postopka na podlagi člena 226 ES, niti v izključno pristojnost Sodišča za odločanje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Skupnosti (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 82).

55 Zato mora Komisija, preden izterja periodično denarno kazen, preveriti, ali očitki, ki jih je navedlo Sodišče v sodbi, ki temelji na členu 228 ES, še vedno obstajajo ob izteku roka, ki ga je določilo Sodišče.

56 V sodbi z dne 11. junija 1991 je Sodišče zoper Francosko republiko obravnavalo pet očitkov:

– nezadosten nadzor glede minimalnih očes mrež (točke od 12 do 15 sodbe);

– nezadosten nadzor glede nameščanja naprav, prepovedanih s skupnostno ureditvijo, na mreže (točki 16 in 17 sodbe);

– neizpolnitev obveznosti nadzora glede stranskega ulova (točki 18 in 19 sodbe);

– neizpolnitev obveznosti nadzora glede spoštovanja tehničnih ukrepov ohranitve, s katerimi je prepovedana prodaja premajhnih rib (točke od 20 do 23 sodbe);

– neizpolnitev obveznosti pregona kršitev (točka 24 sodbe).

57 Sodišče je v sodbi z dne 12. julija 2005 potrdilo očitka, da Francoska republika še vedno ni izpolnila obveznosti iz zakonodaje Skupnosti:

– nezadostnost nadzora (točke od 44 do 62);

– nezadostnost pregona (točke od 69 do 74).

58 Kot je Sodišče opozorilo v točkah od 32 do 38 sodbe z dne 12. julija 2005 Uredba Sveta (EGS) št. 2847/93 z dne 12. oktobra 1993 o oblikovanju nadzornega sistema na področju skupne ribiške politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 2, str.70) daje natančne podatke o vsebini ukrepov, ki jih morajo države članice sprejeti in ki morajo biti namenjeni temu, da se zagotovi zakonitost ribolova s ciljem hkratne preprečitve morebitnih nepravilnosti in njihovega odpravljanja. Ta cilj zahteva, da so izvedeni ukrepi učinkoviti, sorazmerni in odvračalni.

59 Francoska republika torej ne more učinkovito trditi, da ni bila seznanjena s podrobnostmi o neizpolnitvi obveznosti in o ukrepih, ki so nujni za zagotovitev spoštovanja zakonodaje Skupnosti in za izvršitev sodb Sodišča v celoti.

60 Nato je treba obravnavati, ali je Komisija v izpodbijani odločbi navedla zadostne dokaze o nadaljnjem obstoju dveh očitkov, ki ju je Sodišče potrdilo v sodbi z dne 12. julija 2005.

Nezadostnost nadzora

61 V točki 2 izpodbijane odločbe je poudarjeno, da so okoliščine in ravnanja, na podlagi katerih je Sodišče v sodbah z dne 11. junija 1991 in z dne 12. julija 2005 ugotovilo, da Francoska republika ni izpolnila svojih obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, še vedno obstajala leta 2005 in na začetku leta 2006. Komisija tako ni ugotovila nove neizpolnitve obveznosti, pač pa to, da se ugotovitve Sodišča iz dveh prejšnjih sodb niso bistveno spremenile. Francoska republika bi morala, da bi v celoti izvršila sodbo z dne 11. junija 1991, spremeniti ravnanje, ki je privedlo do nespoštovanja zakonodaje Unije. Komisiji tako ni mogoče očitati, da je v izpodbijani odločbi prišla do teh ugotovitev. Nasprotno, te ugotovitve francoskim organom, če je to potrebno, pojasnjujejo, katera ravnanja so privedla do neprekinjene neizpolnitve obveznosti, ki jo je Sodišče ugotovilo 11. junija 1991, in jim omogočajo določiti ukrepe, ki so potrebni za njihovo odpravo v prihodnosti.

62 To velja toliko bolj, ker je Sodišče v sodbi z dne 12. julija 2005 poudarilo resnost kršitve in zlasti posledic neizvršitve skupne ribiške politike. Javni interes namreč pomeni razumno in odgovorno izkoriščanje morskih virov na trajnih osnovah in v primernih ekonomskih in socialnih razmerah. V tem smislu je zaščita nedoraslih rib odločilna za obnovitev zalog. Nespoštovanje tehničnih ukrepov ohranitve, predvidenih s skupno politiko, zlasti zahtev na področju minimalne velikosti rib, torej pomeni resno

grožnjo za ohranitev nekaterih vrst in nekaterih ribjih lovišč ter ogroža uresničevanje bistvenega cilja skupne ribiške politike (sodba z dne 12. julija 2005, točka 105).

63 Francoska republika v bistvu izpodbija kakovost pregledov, ki jih je opravila Komisija, ne da bi dokazala, da so ti pregledi kakor koli vplivali na delovanje pristojnih francoskih služb, zaradi česar naj sodba z dne 11. junija 1991 ne bi bila izvršena v celoti. Poleg tega ugotovitve Komisije, da ni učinkovite integracije nadzora na različnih ravneh sistema, med drugim s sistematičnim navzkrižnim preverjanjem podatkov, Francoska republika ne more izpodbijati zgolj s trditvijo, da naj bi bilo to navzkrižno preverjanje podatkov „redna praksa služb", pri čemer se sklicuje na okrožnico z dne 30. maja 2005.

64 Francoska republika namreč neposredno ne izpodbija ugotovitev, pridobljenih med pregledom, opravljenim na tržnici Rungis decembra 2005, in sicer da ni nadzora transportnih dokumentov, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti izvor različnih pošiljk in nato izdelati načrt nadzora, in med pregledi v Guilvinecu, Loctudyju, Saint Gilles Croix–de Vieju ter Cotinièrju februarja 2006, in sicer da nacionalni inšpektorji glede ladijskih dnevnikov, deklaracij o iztovarjanju in potrdil o prodaji ne opravljajo sistematičnega navzkrižnega potrjevanja veljavnosti. Te ugotovitve same po sebi dokazujejo, da sodba z dne 11. junija 1991 ni bila izvršena v celoti, in omogočajo izterljivost periodične denarne kazni, ki jo je naložilo Sodišče, v skladu z izpodbijano odločbo.

65 Kot je Sodišče navedlo v točkah 51 in 52 sodbe z dne 12. julija 2005, taki dokazi omogočajo ugotovitev nadaljevanja prakse prodaje premajhnih rib brez učinkovitega posredovanja pristojnih nacionalnih organov, ki pomeni tako stopnjo stalnosti in posplošenosti, da lahko zaradi kumulativnega učinka resno ogrozi cilje skupnostne ureditve ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva.

66 Poleg tega je na podlagi podobnosti in ponavljanja okoliščin, ugotovljenih v vseh poročilih, mogoče ugotoviti, da so ti primeri posledica strukturne nezadostnosti ukrepov, ki so jih izvedli francoski organi, in posledica neizpolnitev obveznosti teh organov, da izvedejo učinkovit, sorazmeren in odvračalen nadzor, ki jim ga nalaga ureditev Skupnosti (glej sodbo z dne 12. julija 2005, točka 52 in navedena sodna praksa).

67 Ugotovitve inšpektorjev Komisije med pregledoma decembra 2005 in februarja 2006, da francoski inšpektorji ne obvladajo osnovnih tehnik pregleda, niso dovolj seznanjeni z ureditvijo Skupnosti in ne poznajo tehnik za merjenje rib ter bioloških razlik, ki omogočajo razlikovanje med vrstami, ki so predmet različnih ureditev, ni mogoče ovreči z argumentom, da je Francoska republika pred izvedbo pregledov na terenu sprejela ukrepe usposabljanja.

68 Čeprav je namreč verjetno, da bodo taki ukrepi v prihodnosti prispevali k temu, da bo sodba z dne 11. junija 1991 v celoti izvršena, pa je treba ugotoviti, da je Komisija šest mesecev po sodbi z dne 12. julija 2005 ugotovila, da kakovost ukrepov ni zadostna, pri čemer Francoska republika v zvezi s tem ni predložila nasprotnih dokazov. Neobstoj nadzora nad ladijskimi dokumenti med drugim onemogoča primerjavo med količino premajhnih rib, navedeno v deklaraciji za iztovarjanje, in količino, navedeno na potrdilu o prodaji, ter onemogoča odkrivanje potencialnih kršitev.

69 Francoska republika s svojimi trditvami ni izpodbijala ugotovitev Komisije, da obstajajo težave pri določanju dnevno razpoložljivega kadra za opravljanje pregledov in pri preverjanju spoštovanja enoodstotne stopnje pregleda pri iztovarjanju. Problematična namreč ni določitev teoretične številke potencialno razpoložljivega kadra za izvedbo pregleda, ampak je problematično dejansko število kvalificiranih inšpektorjev,

ki so opravljali sistematične preglede na terenu v obdobju med 12. julijem 2005 in datumom sprejetja izpodbijane odločbe. Tega kadra ni mogoče natančno določiti, enoodstotna stopnja pregleda pri iztovarjanju, ki je ključna za določitev količine ulova premajhnih rib, pa ne zadošča za to, da bi se lahko štelo, da je sodba z dne 11. junija 1991 izvršena v celoti.

70 Nazadnje in na splošno, ker je Komisija predložila dovolj dokazov glede nadaljevanja neizpolnitve obveznosti, mora država članica bistveno in podrobno izpodbijati predložene podatke in njihove posledice (glej sodbo z dne 12. julija 2005, točka 56 in navedena sodna praksa).

71 Če domnevamo, da je različne podatke, ki jih je predložila Francoska republika, mogoče šteti za kazalce izboljšanja položaja, pa to vseeno ne spremeni tega, da vloženi napori niso taki, da bi upravičili ugotovljene neizpolnitve obveznosti (glej sodbo z dne 12. julija 2005, točka 58 in navedena sodna praksa).

Nezadostnost pregona kršitev

72 Komisija Francoski republiki očita, da ni sistematično preganjala kršitev in da ni izdelala natančne evidence pregledov, ki jih je opravila. Glede primera premajhnega osliča tako ni bila naložena nobena sankcija, potem ko so bili v obdobju med 1. januarjem 2004 in 12. januarjem 2006 izdelani zapisniki, pri čemer francoski organi tega dejstva ne izpodbijajo.

73 Francoska republika v svojih pisanjih navaja razloge, povezane z notranjo organizacijo, iz katerih ni mogla predložiti nekaterih podatkov, ki jih je zahtevala Komisija, na primer ukrepov, sprejetih na podlagi sodnih postopkov, ki so bili začeti pred 2004, in razloge, iz katerih je lahko predložila le delne podatke. S temi razlogi pojasnjuje, zakaj so predloženi podatki nepopolni in, splošneje, zakaj francoski organi ne morejo dokazati učinkovitosti nacionalnega sistema pregona in kaznovanja v primerih kršitev pravil, ki veljajo za premajhne ribe.

74 Vendar, kot je Sodišče navedlo v točki 70 sodbe z dne 12. julija 2005, ko je ugotovljeno, da nacionalni organi niso razkrili ugotovljenih kršitev in da niso bili sestavljeni zapisniki zoper kršitelje, je treba nujno ugotoviti, da navedeni organi niso izpolnili obveznosti pregona, ki jim ga nalaga ureditev Skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 1991, točka 24).

75 V teh okoliščinah glede na podrobne dokaze, ki jih je predložila Komisija, podatki, ki so jih predložili francoski organi, ne dokazujejo, da so ukrepi, ki so jih sprejeli glede pregona kršitev ureditve ribištva, dovolj učinkoviti, sorazmerni in odvračalni za izpolnitev obveznosti zagotoviti učinkovitost skupnostne ureditve ohranitve in upravljanja virov na področju ribištva (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2005, točke 37, 38 in 73).

76 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da Francoska republika ni dokazala, da je izpodbijana odločba nezakonita zaradi napake pri presoji, in da Komisija ni prekoračila mej svoje pristojnosti, saj se je v okviru izpodbijane odločbe omejila na dokazovanje nadaljnjega obstoja dveh očitkov, ki ju je Sodišče sprejelo v sodbi z dne 12. julija 2005. Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrti pritožbeni razlog: obveznost Komisije, da določi nižjo periodično denarno kazen

77 Francoska republika meni, da bi Komisija morala upoštevati vložen trud za izvršitev sodbe z dne 12. julija 2005 v celoti in zato periodično denarno kazen, ki jo je določilo Sodišče, znižati.

78 Sodišče je v sodbi z dne 12. julija 2005 določilo fiksno periodično denarno kazen, ki je izterljiva po vsakem obdobju šestih mesecev od razglasitve sodbe, na koncu katerega sodba z dne 11. junija 1991 ni izvršena v celoti. Zato je treba sklepati, da delna izvršitev navedene sodbe ne daje pravice do znižanja zneska periodične denarne kazni.

79 Sodišče je namreč izrecno določilo „fiksno periodično denarno kazen“ tako kot v sodbi z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji (C-278/01, Recueil, str. I-14141, točke od 49 do 62), ne pa „periodične denarne kazni, ki se zmanjšuje“. Ker je Komisija zavezana s sodbo Sodišča, ni pristojna za znižanje zneska periodične denarne kazni.

80 Francoska republika tako kljub morebitnemu izboljšanju stanja pri izvrševanju sodbe z dne 11. junija 1991 te sodbe do 1. marca 2006 še vedno ni izvršila v celoti. Zato je bila periodična denarna kazen 57.761.250 EUR v celoti izterljiva.

81 Poleg tega je treba glede podrednega vprašanja v zvezi z morebitno neomejeno pristojnostjo Splošnega sodišča, da samo zniža znesek periodične denarne kazni, ugotoviti,

da je morebitna določitev periodične denarne kazni in njene višine zaradi neizvršitve sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti v izključni pristojnosti Sodišča. Če bi Splošno sodišče periodično denarno kazen znižalo v okviru ničnostne tožbe, bi bilo to torej v nasprotju z doslednostjo Pogodbe. Nazadnje, v členu 229 ES je določeno, da je ta pristojnost dodeljena izrecno. Tega pa ni mogoče sklepati niti iz besedila člena 226 ES niti iz besedila člena 228 ES.

82 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba tožbeni razlog, ki se nanaša na obveznost Komisije, da določi nižjo periodično denarno kazen, in, podredno, na pristojnost Splošnega sodišča, da samo opravi to znižanje, zavrniti.

83 Iz tega sledi, da je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

84 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, tega poslovnika države članice intervenientke nosijo svoje stroške.

85 Ker Francoska republika ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Komisije. Združeno kraljestvo nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Francoska republika nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.

3. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosi svoje stroške.

Moavero Milanesi Wahl Soldevila Fragoso

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 19. oktobra 2011.

Podpisi