

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 18. novembra 2004¹

I — Úvod

1. Vo svojich prvých návrhoch v tejto veci, ktoré som predniesol 29. apríla 2004, som z hľadiska podstaty sporu dospel k záveru, že Francúzska republika nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce jej z článku 228 ods. 1 ES tým, že neprijala nevyhnutné opatrenia na vykonanie rozsudku Súdneho dvora z 11. júna 1991 vo veci C-64/88, Komisia/Francúzsko² buď na konci lehoty stanovenej Komisiou v jej dodatočnom odôvodnenom stanovisku zo 6. júna 2000, alebo v okamihu môjho posudzovania. Vzhľadom na závažnú povahu tohto porušenia jej povinností vyplývajúcich zo Zmluvy som Súdnemu dvoru navrhol, aby uložil Francúzskej republike povinnosť zaplatiť Komisii paušálnu pokutu vo výške 115 522 500 EUR v prípade prvého obdobia porušovania a šesťmesačné penále vo výške 57 761 250 EUR v prípade obdobia nasledujúceho po rozsudku Súdneho dvora v tomto konaní. Pritom som sa odchýlil od návrhu Komisie, aby Súdny dvor uložil Francúzskej republike povinnosť zaplatiť penále 316 500 EUR za každý deň ďalšieho omeškania s vykonaním rozsudku Súdneho dvora z 11. júna 1991.

2. Keďže tieto návrhy nastolili nové otázky týkajúce sa výkladu článku 228 ES, ktoré neboli predmetom diskusie medzi účastníkmi počas konania, Súdny dvor uznesením zo 16. júna 2004 rozhodol opätovne otvoriť ústnu časť konania, aby im umožnil vyjadriť svoje názory týkajúce sa tejto otázky:

„Pokiaľ Súdny dvor v konaní podľa článku 228 ods. 2 ES zistil, že členský štát nepodnikol opatrenia nevyhnutné na vykonanie skoršieho rozsudku a Komisia požiadala Súdny dvor o uloženie penále, môže namiesto toho Súdny dvor

— uložiť členskému štátu povinnosť zaplatiť paušálnu pokutu,

— alebo dokonca, ak je to nevyhnutné, uložiť členskému štátu povinnosť zaplatiť tak paušálnu pokutu, ako aj penále?“

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — C-64/88, Zb. s. I-2727.

3. V súlade s článkom 24 druhý odsek Štatútu Súdneho dvora boli iné členské štáty ako Francúzska republika vyzvané na vyjadrenie svojich názorov týkajúcich sa týchto otázok. Okrem francúzskej vlády a Komisie boli ústne prednesy predložené belgickou, českou, dánskou, nemeckou, gréckou, španielskou, írskou, talianskou, cyperskou, maďarskou, holandskou, rakúskou, poľskou, portugalskou a fínskou vládou a vládou Spojeného kráľovstva.

II — Úvodné poznámky

4. Otázky položené Súdny dvorom sa sústreďujú na dva nové aspekty týkajúce sa výkladu a uplatňovania článku 228 ES. Keďže na tieto otázky nemožno odpovedať izolovanie od všeobecného kontextu a funkcie tohto ustanovenia Zmluvy, budem najskôr tejto otázke venovať niekoľko všeobecných úvodných poznámok.

5. Treba najskôr zdôrazniť, že v štruktúre článku 228 ES je ústredným bodom povinnosť členských štátov prijať nevyhnutné opatrenia na vykonanie rozsudku Súdneho dvora podľa článku 226 ES, ktorý určil, že uvedený členský štát nesplnil svoje povinnosti vyplývajúce mu zo Zmluvy. Tieto opatrenia musia byť prijaté rýchlo a musia byť primerané na to, aby napravili situáciu

nezákonnosti zistenú Súdny dvorom. Toto možno považovať za konkrétne uplatnenie všeobecnej povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 10 ES.

6. Pokiaľ členský štát nesplní svoju primárnu povinnosť vyplývajúcu z článku 228 ods. 1 ES, druhý odsek tohto ustanovenia Zmluvy oprávňuje Komisiu na začatie konania o nesplnení povinnosti, pokiaľ ide o nedodržanie rozsudku Súdneho dvora podľa článku 226 ES. Ak členský štát po konaní pred podaním žaloby stále situáciu podľa Komisie nenapravil, môže Komisia vec predložiť Súdnemu dvoru a označiť, aká finančná sankcia by bola vhodnou odpoveďou na nevykonanie úvodného rozsudku Súdneho dvora členským štátom. Súdny dvor po tom, čo určí, že žalobe Komisie treba vyhovieť, môže uložiť finančnú sankciu, ako ju upravuje článok 228 ods. 2 ES.

7. Dôvod pre uloženie takej finančnej sankcie spočíva predovšetkým v skutočnosti, že dotknutý členský štát nebral do úvahy rozsudok Súdneho dvora. Toto je osobitne závažné v Spoločenstve založenom na panstve práva a na rovnosti všetkých členských štátov, čo sa týka ich práv a povinností podľa Zmluvy. Nedodržanie rozsudku, v ktorom sa zistilo, že členský štát porušil svoje povinnosti zo Zmluvy, zasahuje podstatu právneho poriadku Spoločenstva a vážne ohrozuje vierohodnosť právneho poriadku Spoločen-

stva. Keďže sú všetky spory týkajúce sa dodržiavania povinností zo Zmluvy riešené v rámci procesných postupov upravených v Zmluve, rozhodnutia Súdneho dvora sú ústredným nástrojom v právnom poriadku Spoločenstva na konečné určenie toho, aký je rozsah týchto povinností. Ak by bolo možné, aby si členské štáty určovali, či, kedy alebo za akých podmienok budú vykonávať rozsudok Súdneho dvora podľa článku 226 ES, vážnosť týchto rozsudkov by bola celkom spochybnená. V skutočnosti by členské štáty boli v situácii, keď by jednostranne určovali rozsah svojich povinností podľa Zmluvy.

venie pri plnení svojich povinností zo Zmluvy, ovplyvňuje to vzájomnú dôveru, ktorá musí existovať medzi členskými štátmi a ktorá je základným predpokladom pre účinné vykonávanie politik na úrovni Spoločenstva. Tak je tomu osobitne v prípade, keď tieto politiky ukladajú obmedzenia hospodárskej činnosti v snahe dosiahnuť ciele, ktoré sú potrebné vo všeobecnom záujme.

9. Podľa môjho názoru je dôležité mať na pamäti toto dvojaké zdôvodnenie pri výklade a uplatňovaní článku 228 ods. 2 ES.

8. Druhý dôvod na uloženie finančnej sankcie za takých okolností je to, že nevykonaním rozsudku Súdneho dvora, ktorý určil nesplnenie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy, dotknutý členský štát dovoľuje pretrvávajúcu nezákonnej situáciu so škodlivými následkami pre fungovanie systému Spoločenstva. Je jasné, že ak si členský štát neplní svoje povinnosti vyplývajúce z členstva v Spoločenstve vtedy, keď si ich ostatní plnia, ovplyvňuje to jednotné uplatňovanie dotknutého opatrenia Spoločenstva, znižuje jeho účinnosť a podkopáva dosiahnutie výsledku, ktorý sa usiluje dosiahnuť. Tiež skresľuje podmienky, za ktorých pôsobia účastníci trhu v rozličných častiach Spoločenstva, a narušuje rovnováhu práv a povinností členských štátov podľa Zmluvy. Právny poriadok Spoločenstva je založený na predpoklade členských štátov lojálne dodržiavajúcich svoje povinnosti zo Zmluvy v duchu solidarity vyjadrenom v článku 10 ES. Pokiaľ si členský štát osobuje privilegované posta-

10. Funkciu finančných sankcií upravených v článku 228 ods. 2 ES treba tiež vidieť vo svetle týchto dvoch dôvodov. Tieto sankcie sa zameriavajú na zabezpečenie dodržiavania rozsudkov Súdneho dvora dvojakým spôsobom. Po prvé, tým, že vytvárajú možnosť uloženia sankcie vtedy, keď nie je rozsudok Súdneho dvora rešpektovaný členským štátom, majú v úmysle spôsobiť to, aby bolo ekonomicky nepríťažlivé zotrvať v stave porušovania po vyhlásení rozsudku podľa článku 226 ES. V tomto zmysle majú všeobecný, preventívny účinok. Po druhé, pokiaľ členský štát napriek tomu nepodnikol nevyhnutné kroky na vykonanie prvého rozsudku určujúceho porušenie a Komisia podala žalobu na určenie tohto faktu, cieľom sankcií je vytvoriť možnosť vytvorenia dostatočného tlaku doliehajúceho na členský štát, aby sa vymohlo dodržiavanie v uvedenom konkrétnom prípade. V tomto zmysle majú osobitý, presvedčivý účinok.

11. Navyše si treba uvedomiť, že tieto sankcie sú nástrojmi, ktoré sú svojou povahou vlastné právnomu poriadku Spoločenstva a nemôžu byť jednoducho porovnávané so sankčnými mechanizmami existujúcimi v právnych systémoch členských štátov či už trestno-právnymi, administratívno-právnymi, alebo občiansko-právnymi. Odlišujú sa tak v okolnostiach, za akých sú ukladané, ako aj v spôsobe, akým fungujú. Teda nedodržanie rozsudku Súdneho dvora členským štátom nemožno porovnávať s protiprávnymi konaniami, ktoré podliehajú sankčným mechanizmom na vnútroštátnej úrovni. Navyše, účinky sankcie na členský štát sa uskutočňujú prostredníctvom mechanizmov vnútornej politickej zodpovednosti v rámci dotknutého členského štátu. Inými slovami, procesný postup článku 228 ES musí byť považovaný za — aby som citoval generálneho advokáta Ruiz-Jarabo Colomer — „osobitný súdny procesný postup na výkon rozsudkov“³.

stva by sa zdala ešte väčšia v Európskej únii, ktorá je charakterizovaná rastúcou rozmanitosťou a heterogénnosťou. V tejto situácii existuje zvýšené nebezpečenstvo odchýlky v dôsledku rozdielnosti pri vykonávaní, uplatňovaní a vymáhaní povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva v rámci členských štátov. Aby sa toto nebezpečenstvo obmedzilo, je nevyhnutné, aby bol článok 228 ods. 2 ES vykladaný a uplatňovaný takým spôsobom, aby poskytoval účinný odstrašujúci prostriedok proti porušovaniu povinností vyplývajúcich z ustanovení Zmluvy zo strany členských štátov.

III — Otázky Súdneho dvora

12. Napokon, pre fungovanie Európskej únie a uskutočňovanie jej cieľov je nanajvýš dôležité, aby členské štáty poctivo dodržiavali svoje povinnosti vyplývajúce zo Zmluvy, a ak Súdny dvor v rozsudku podľa článku 226 ES určí, že ich nedodržali, aby čo najskôr napravili situácie, ktoré nie sú v súlade so Zmluvou. Článok 228 ES vytvára mechanizmus na zabezpečenie toho, aby boli povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva v konečnom dôsledku dodržiavané, a musí byť uplatňovaný takým spôsobom, aby bol vskutku účinný. Potreba prísneho vymáhania povinností vyplývajúcich z práva Spoločen-

13. Na úvod by som rád poznamenal, že tým, že som tento problém nastolil v mojich predchádzajúcich návrhoch, moja odpoveď na dve otázky položené Súdnym dvorom už bola v skutočnosti poskytnutá. Pripomienky predložené Komisiou, francúzskou vládou a vládami zúčastňujúcimi sa konania ako vedľajší účastníci a, vskutku, vážne výhrady vyjadrené väčšinou členských štátov zúčastňujúcich sa konania ako vedľajší účastníci však poskytujú vhodný základ pre rozvítie a podrobnejšie spracovanie mojej analýzy. V mojom rozbere sa sústredím najmä na hlavné argumenty presadzované francúzskou vládou a Komisiou. Tam, kde väčšina vedľajších účastníkov konania, s určitými výnimkami, vcelku presadzovala podobné argumenty na podporu zápornej alebo kladnej

3 — Návrhy prednesené vo veci Komisia/Grécko (rozsudok zo 4. júla 2000, C-387/97, Zb. s. I-5047), body 33 a 42.

odpovede na obe vetvy otázky položenej Súdnym dvorom, zahrniem tieto argumenty do môjho zhrnutia hlavných predmetov sporu francúzskej vlády a Komisie bez toho, aby som nevyhnutne vo všetkých prípadoch označil, ktorému účastníkovi možno konkrétny argument pripísať. Pred spustením uvedenej diskusie a s cieľom poskytnúť celkový obraz by som však rád upozornil na všeobecné smerovanie odpovedí poskytnutých rozličnými vedľajšími účastníkmi konania v rozsahu, v akom sa zaoberali niektorým z problémov, s výhradou, že každý členský štát predložil svoje názory s rozličným stupňom podmienenosti:

— Na prvú vetvu otázky kladne odpovedá Komisia a česká, maďarská, poľská a fínska vláda a záporne francúzska, belgická, dánska, nemecká, grécka, španielska, talianska, holandská, portugalská a rakúska vláda.

— Kladnú odpoveď na druhú vetvu otázky podporuje Komisia a dánska, holandská a fínska vláda a vláda Spojeného kráľovstva. Francúzska, belgická, česká, nemecká, grécka, španielska, írsky, talianska, cyperská, maďarská, rakúska, poľská a portugalská vláda navrhujú zápornú odpoveď na druhú vetvu otázky.

A — Môže Súdny dvor uložiť paušálnu pokutu vtedy, keď Komisia navrhla uloženie penále?

14. Komisia uvádza, že Súdny dvor má úplnú voľnosť určiť tak sumu, ako aj povahu peňažnej sankcie, ktorej uloženie považuje za vhodné za okolností prípadu. Fínska vláda poznamenáva, že môže byť tiež v záujme dotknutého členského štátu, aby mal Súdny dvor právomoc uložiť inú sankciu, ako je sankcia navrhovaná Komisiou. Tu je však tiež nevyhnutné najskôr vypočítať dotknutý členský štát.

15. Francúzska vláda spolu s vládami menovanými vyššie v bode 13 v prvej zarážke tvrdia, že Súdny dvor nemôže uložiť pokutu, ktorú Komisia vo svojej žalobe nenavrhovala. Hoci uznávajú, že Súdny dvor vyslovil, že návrhy Komisie týkajúce sa peňažnej sankcie, ktorá má byť uložená, predstavujú iba užitočný východiskový bod, tieto vlády argumentujú, že pri vykonávaní svojej voľnej úvahy podľa článku 228 ods. 2 ES musí Súdny dvor rešpektovať právo na obhajobu, zásadu rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi a zásadu právnej istoty.

16. Z práva na obhajobu vyplýva, že ak Súdny dvor uvažuje o podstatnom odchýlení sa od návrhov Komisie, dotknutému člen-

skému štátu musí byť daná príležitosť byť vo veci vypočutý. Francúzska vláda poukazuje na to, že v tejto veci jej bola až pri príležitosti opätovného otvorenia ústnej časti konania daná možnosť vyjadriť svoje názory na možnosť uloženia paušálnej pokuty vtedy, keď Komisia navrhla penále, a že dokonca aj potom je táto možnosť vyjadriť sa obmedzená na uvedenie jej stanovísk týkajúcich sa danej zásady, nie v prípade jej uplatnenia v tomto konaní. Poznomenáva, že konanie o nesplnení povinnosti tiež pozostáva z písomnej fázy a že v tejto situácii zjavne nebola schopná odpovedať v uvedenej fáze na návrh, ktorý nebol vznesený Komisiou. Rozličné vlády, ktoré sa zúčastňujú konania ako vedľajší účastníci, uvádzajú, že Súdny dvor nemôže rozhodovať *ultra petitem* a že neexistuje žiaden dôvod odchyliť sa od základných zásad konania, že žaloba žalobcu vymedzuje rozsah sporu, že výrok nemôže ísť nad rámec žaloby a že konanie je svojou povahou sporové.

17. Francúzska vláda poznamenáva, že Súdny dvor vo veci Komisia/Grécko⁴ poukázal na to, že usmernenia prijaté Komisiou v prípade uplatňovania článku 171 ods. 2 Zmluvy⁵ (teraz článok 228 ods. 2 ES) sú koncipované na zabezpečenie rovnakého zaobchádzania medzi členskými štátmi. Majú pomôcť zabezpečiť, aby Komisia konala spôsobom, ktorý je transparentný, predvídateľný a v súlade s právnou istotou, a sú

koncipované tak, aby dosiahli primeranosť v sumách platieb penále, ktoré ňou majú byť navrhnuté⁶. Ak by mal Súdny dvor sledovať mnou navrhnutý smer, rovnalo by sa to rozdielu v zaobchádzaní v porovnaní s dvoma ďalšími členskými štátmi, ktoré boli do dnešného dňa podrobené peňažnej sankcii podľa článku 228 ods. 2 ES⁷. Ak by bolo trvanie porušovania dôvodom na uloženie paušálnej pokuty, táto sankcia by musela byť uložená takmer vo všetkých prípadoch nevykonania rozsudku, ktorý určil nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, pretože to je nevyhnutnou podmienkou začatia konania podľa článku 228 ods. 2 ES.

18. Po tretie, francúzska vláda uvádza, že odchylenie sa od návrhov Komisie navrhovaným spôsobom by narušilo právnú istotu. Sankcie, ktoré majú byť uložené v takej situácii, ako je situácia, o ktorú ide v tomto konaní, by mali byť dostatočne predvídateľné. K tomu okrem iného belgická vláda dodáva, že Súdny dvor nemôže uložiť bez návrhu účastníkov paušálnu pokutu pri neexistencii usmernení týkajúcich sa uplatňovania tohto nástroja a týkajúcich sa výpočtu sumy.

19. Nemecká vláda podporovaná gréckou vládou tvrdí, že rozhodnutie vybrať paušálnu

4 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bode 84 rozsudku.

5 — Ú. v. ES C 242, 1996, s. 6.

6 — Rozsudok Komisia/Grécko, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 87.

7 — Vec Komisia/Grécko, C-387/97, citovaná v poznámke pod čiarou 3, a rozsudok z 25. novembra 2003, Komisia/Španielsko, C-278/01, Zb. s. I-14141.

pokutu a nie penále je voľbou politickej povahy a že Súdny dvor nie je ani oprávnený, ani vybavený uskutočniť takú voľbu. Ak by Súdny dvor také rozhodnutie prijal, bolo by to proti zásade delby moci. Článok III-362 ods. 3 návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu⁸ (ďalej len „ústavná zmluva“) potvrdzuje, že Súdny dvor je oprávnený revidovať sumu navrhnutú Komisiou iba smerom dole.

20. Ostatné členské štáty zastávajú názor, že hoci Súdny dvor nie je formálne viazaný návrhom Komisie, pri výkone svojej voľnej úvahy podľa článku 228 ods. 2 ES musí rešpektovať právo na obhajobu, rovnako ako aj zásady proporcionality, predvídateľnosti a právnej istoty.

21. Otázka, či môže Súdny dvor uložiť paušálnu pokutu členskému štátu, ktorý nevykonal prvý rozsudok podľa článku 226 ES, sa v zásade týka postavenia a povahy návrhov, ktoré uskutočňuje Komisia vo svojej žalobe podľa článku 228 ods. 2 ES. Zaväzujú tieto návrhy Súdny dvor alebo sa môže Súdny dvor od nich odchýliť, a ak je to tak,

za akých podmienok? Iný spôsob ako to vyjadriť je: požíva Súdny dvor podľa tohto ustanovenia neobmedzenú a ničím neviazanú právomoc?

22. V judikatúre už bolo ustálené, že návrhy predložené Komisiou v prípade finančnej pokuty, ktorá má byť uložená, nemôžu byť pre Súdny dvor záväzné⁹. Toto zakladá Súdny dvor na jasnom znení tretieho odseku článku 228 ods. 2 ES, ktorý uvádza, že Súdny dvor, ak „zistí, že členský štát nevyhovел rozsudku, môže mu uložiť paušálnu pokutu alebo penále“. Skutočnosť, že návrh Komisie je iba indikatívny, a preto Súdny dvor nezaväzuje, tiež vyplýva zo znenia druhého odseku článku 228 ods. 2 ES, ktorý uvádza, že Komisia „navrhne“ sumu paušálnej pokuty alebo penále, ktorú pokladá za daných podmienok za primeranú. Stojí za to si povšimnúť, že taký pojem, ako je „požiadať“, ktorý by odrážal formálnejší status návrhu Komisie, nebol v tomto ustanovení Zmluvy použitý.

23. Ďalšiu podporu pre toto chápanie článku 228 ods. 2 ES možno nájsť v štruktúre tohto ustanovenia, ktoré nevytvára žiadnu spojitosť medzi druhým a tretím odsekom. Tretí odsek neobsahuje žiaden odkaz na návrhy usku-točnené Komisiou a najmä výslovne neza-kotvuje, že rozhodnutie Súdneho dvora týkajúce sa peňažnej sankcie by malo byť

8 — CIG 87/1/04, prvá revízia z 13. októbra 2004.

9 — Rozsudky Komisia/Grécko, C-387/97, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 87, a Komisia/Španielsko, C-278/01, už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 41.

založené na týchto návrhoch. Neexistencia takej spojitosti spolu s protikladom pri opise funkcií Komisie a Súdneho dvora pri uplatňovaní tohto ustanovenia, pri ktorom Komisia „navrhne“ a Súdny dvor „ulož[i]“, jasne preukazuje, že Súdny dvor má právomoc určiť, či má byť sankcia uložená, aký typ sankcie to má byť a sumu uvedenej sankcie.

nejší, určená iba vo svetle zistení Súdneho dvora v jeho rozsudku podľa článku 228 ods. 2 ES. Toto rozhodnutie nemôže závisieť od názorov Komisie v tomto ohľade.

24. Existujú tiež funkcionálne dôvody na akceptovanie toho, že Súdny dvor požíva neobmedzenú právomoc v prípade pokút, ktoré môžu byť uložené podľa článku 228 ods. 2 ES. V konaní podľa článku 228 ods. 2 ES ide o to, že členský štát nevykonal rozsudok Súdneho dvora, ktorý zistil, že uvedený členský štát nesplnil určité povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva. Hoci je na Komisii v jej úlohe strážcu Zmluvy sledovať dodržiavanie takého rozsudku, a ak je to nevyhnutné, po konaní pred podaním žaloby prijať rozhodnutie začať druhé kolo konania, je to Súdny dvor, ktorý je najspôsobilejší na posúdenie toho, v akom rozsahu je alebo nie je situácia týkajúca sa dotknutého členského štátu v zhode s jeho prvým rozsudkom podľa článku 226 ES, a na posúdenie závažnosti pokračujúceho porušovania, majúc na zreteli všetky dotknuté záujmy. Celkom zjavne môže byť potreba uloženia peňažnej sankcie, a to, aký typ sankcie by bol za daných okolností najvhod-

25. Tvrdenie nemeckej vlády, že voľba typu sankcie, ktorá má byť uložená, je politická, a preto nemôže byť zo svojej povahy uskutočnená Súdny dvorom, musí byť zamietnuté. Rozsah právomoci Súdneho dvora podľa článku 228 ods. 2 ES bol definovaný v Zmluve, a ako som už vysvetlil, toto zahŕňa oprávnenie určiť primeranú odpoveď na pokračujúce porušovanie. Výkon tohto oprávnenia nezávisí od žiadneho zvažovania politickej povahy, ale je úplne v rámci sféry súdnej činnosti. Článok 228 ods. 2 ES jasne rozlišuje medzi fázou pred podaním žaloby, v ktorej môže Komisia uskutočňovať svoje posúdenia týkajúce sa podstaty veci a sankcií, ktoré považuje za vhodné, a sporovou, súdnou fázou, v ktorej môže Súdny dvor vykonávať Zmluvou mu dané oprávnenia podľa vlastnej voľnej úvahy.

26. Vzhľadom na predošlé pripomienky nie som názoru, že Súdny dvor by rozhodoval *ultra petitem* vtedy, ak by sa mal významne odchýliť od návrhov prednesených Komisiou v prípade sankcie, ktorá má byť uložená. Treba si uvedomiť, že konanie podľa článku 228 ods. 2 ES má povahu *sui generis*, ktorá nemá paralelu vo vnútroštátnych právnych systémoch, a nemožno ho porovnávať s občiansko-právnym konaním. Predmetom

je nedodržanie rozsudku Súdneho dvora podľa článku 226 ES členským štátom, ktorým bolo určené, že uvedený členský štát porušil určité povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva. Z tohto vyplýva, že nezákonná situácia pretrvávala počas dlhšieho časového obdobia, podkopávajúc úplné a jednotné uplatňovanie dotknutého opatrenia Spoločenstva na ujmu všeobecného záujmu Spoločenstva a záujmov ostatných členských štátov a ich občanov. Práve táto dimenzia predmetu konania podľa článku 228 ods. 2 ES poskytuje zdôvodnenie neobmedzenej právomoci Súdneho dvora a ktorá odlišuje toto konanie napríklad od konania občiansko-právnej povahy.

27. Ďalej bolo poukázané na článok III-362 ústavnej zmluvy, ktorý je paralelným ustanovením k článku 228 ES. Hoci článok 228 ES bol bezo zmien a doplnený zahrnutý do návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu, do tohto článku bol doplnený nový tretí odsek. Toto ustanovenie umožňuje Komisii v konaniach podľa článku III-360 ústavnej zmluvy (článok 226 ES) týkajúcich sa neoznámenia opatrení preberajúcich európsky rámcový zákon navrhnuť sumu paušálnej pokuty alebo penále, ktorú Komisia považuje za daných okolností za primeranú. Súdny dvor je oprávnený uložiť takú paušálnu pokutu alebo penále „najviac vo výške navrhutej Komisiou“. Na jednej strane sa tvrdí, že toto obmedzenie právomoci Súdneho dvora potvrdzuje, že Súdny dvor sa nemôže odchýliť od návrhov Komisie

v prípadoch podľa článku 228 ods. 2 ES. Na druhej strane sa argumentuje, že skutočnosť, že toto isté obmedzenie nebolo zavedené do článku III-362 ods. 2 ústavnej zmluvy (článok 228 ods. 2 ES), potvrdzuje, že právomoc Súdneho dvora podľa článku 228 ods. 2 ES je vskutku neobmedzená. Zdalo by sa mi v rozsahu, v akom je možné argumentovať na základe tohto vývoja, že druhý názor je presvedčivejší. Ak by bolo úmyslom obmedziť právomoc Súdneho dvora podľa článku III-362 ods. 2 ústavnej zmluvy, samozrejým postupom by bolo dodať rovnakú výhradu, ktorá bola zahrnutá v článku III-362 ods. 3 ústavnej zmluvy.

28. Po určení toho, že Súdny dvor požíva neobmedzenú právomoc v prípade všetkých aspektov peňažných sankcií, ktoré majú byť uložené podľa článku 228 ods. 2 ES, vzniká ďalej otázka, či Súdny dvor musí pri výkone uvedenej právomoci dodržiavať určité obmedzenia. V tomto ohľade poukazuje Francúzska republika a rozličné vlády zúčastňujúce sa konania ako vedľajší účastníci na právo na obhajobu, zásadu rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi a zásadu právnej istoty. Najskôr rozoberiem neskôr uvedené dve zásady a potom zvážim úlohu práva na obhajobu.

29. Niekoľko vlád tvrdí, že zásada rovnakého zaobchádzania sa uplatňuje v prípade uplatňovania nástrojov upravených v článku 228 ods. 2 ES. Usmernenia spísané Komisiou v jej memorande z roku 1996 boli sčasti koncipované na dosiahnutie tohto účelu, pokiaľ

ide o výpočet peňažných sankcií, ako to uznal Súdny dvor vo veci Komisia/Grécko¹⁰. Namietajú, že ak by mala byť Francúzska republika konfrontovaná s peňažnou sankciou odlišného typu a objemu, ako je typ a objem v prípade dvoch vecí, o ktorých bolo do dnešného dňa rozhodované, porušilo by to zásadu rovnakého zaobchádzania.

30. Je ustálené, že zásada rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi je základnou zásadou práva Spoločenstva. V súlade s touto zásadou nesmú byť v prípade neexistencie objektívneho odôvodnenia porovnateľné situácie posudzované odlišne a odlišné situácie nesmú byť posudzované rovnako. Hoci sa bezpodmienečne nepodpisujem pod logiku druhej vetvy tejto zásady, je jasne nevyhnutné zabezpečiť, aby boli porušovania povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva, ktoré sú porovnateľné z hľadiska závažnosti a poškodenia spoločného záujmu, posudzované podobne na účely ukladania peňažných sankcií. Toto sa uplatňuje tak na typ sankcie, ako aj na relatívne sumy, ktoré treba platiť. V takých prípadoch, ako je tento, je dôležité poukázať na to, že povaha porušovania nie je porovnateľná s porušovaniami, ktoré boli predmetom prvých dvoch rozsudkov Súdneho dvora podľa článku 228 ods. 2 ES. Ako som vysvetlil vo svojich prvých návrhoch v tejto veci, potreba prísneho vymáhania opatrení na zachovanie

zdrojov v oblasti spoločnej politiky rybolovu je životne dôležitá pre dosiahnutie cieľov uvedenej politiky z dlhodobého hľadiska¹¹. Nesledovanie a nevykonávanie ustanovení práva Spoločenstva o rybolove Francúzskou republikou počas mnohých rokov nemožno porovnávať s porušovaním smerníc o životnom prostredí v ostatných práve zmienených prípadoch. Nie len že toto nesledovanie a nevykonávanie podkopáva ochranné ciele dotknutých opatrení Spoločenstva, ale tiež nevyhnutne ovplyvnilo záujmy iných členských štátov a ich rybárov. Tento vonkajší účinok túto vec odlišuje od ostatných dvoch vecí, o ktorých Súdny dvor do dnešného dňa rozhodoval. Uloženie sankcií odlišného typu je preto v tomto prípade opodstatnené odlišným charakterom a dôsledkami porušovania. Taká odpoveď je vskutku výsledkom dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania, pretože berie do úvahy príslušné rozdiely medzi skutkovými situáciami, ktoré sú základom sporu.

31. Ďalším tvrdením je, že odchýlenie sa od návrhov uskutočnených Komisiou v prípade peňažnej sankcie, ktorá má byť uložená, a to spôsobom navrhovaným v mojich prvých návrhoch v tejto veci, by porušilo zásadu právnej istoty. V súlade s touto zásadou sankcie a podmienky, za ktorých môžu byť uložené, musia byť predvídateľné. Tomuto nie je tak pri neexistencii takých usmernení pre výpočet platieb paušálnej pokuty, ako sú usmernenia obsiahnuté v memorande Komisie z roku 1996.

10 — C-387/97, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 84.

11 — Pozri body 31 až 37 a 93.

32. Opäť je dôležité poukázať na štruktúru a znenie článku 228 ods. 2 ES, ktorý upravuje možnosť uloženia paušálnej pokuty alebo penále Súdnym dvorom, pokiaľ zistí, že členský štát nevykonal skorší rozsudok podľa článku 226 ES. Výkon tohto oprávnenia, ktoré bolo priznané Súdnemu dvoru Zmluvou, nie je závislé od prijatia usmernení, pokiaľ ide napríklad o situácie, v ktorých môžu byť uplatnené oba typy sankcií, alebo pokiaľ ide o to, ako majú byť vypočítané. Skutočnosť, že Komisia spísala také usmernenia týkajúce sa jedného typu peňažnej sankcie, najmä objasňuje členským štátom, ako má v úmysle vykonávať svoje oprávnenie podľa tohto ustanovenia. Súdnemu dvoru však ostáva voľnosť uložiť peňažnú sankciu, ktorú považuje za primeranú vo svetle okolností každého konkrétneho prípadu. Inými slovami, kedykoľvek je Komisiou podaná žaloba proti členskému štátu podľa tohto ustanovenia, možno predvídať, že stanovené sankcie môžu byť uložené Súdnym dvorom.

33. Vzhľadom na skutočnosť, že Súdny dvor požíva neobmedzenú právomoc podľa tohto ustanovenia, ako už objasnil vo svojej judikatúre, zdôrazniac, že nie je viazaný návrhmi Komisie, je tiež v zásade predvídateľné, že môže byť uložená ktorákoľvek zo sankcií dostupných Súdnemu dvoru. K tomu možno dodať, ako poznamenala Komisia, že vo výzvach a odôvodnených stanoviskách zasielaných členským štátom, ktoré nevykonali skorší rozsudok, Komisia poukazuje na to, že dotknutý členský štát môže byť povinný zaplatiť finančnú sankciu bez toho, aby bolo

spresnené, aký typ sankcie to môže byť. Toto bolo tiež uskutočnené v prvom odôvodnenom stanovisku zo 17. apríla 1996 v tejto veci.

34. Navyše, všetko toto sa uplatňuje v situácii, v ktorej bola už nezákonnosť situácie určená Súdnym dvorom a Komisia upriamila pozornosť členského štátu na pretrvávajúcu situáciu, poskytnúc dotknutému členskému štátu ďalšie príležitosti na nápravu situácie. Je ťažké predstaviť si, čo by za takých okolností prinútilo členský štát dovoľávať sa zásady právnej istoty. Z týchto rozličných dôvodov sa podľa môjho názoru nemôže členský štát dovoľávať zásady právnej istoty na odvrátenie uloženia peňažnej sankcie, ktorá nebola Komisiou navrhnutá v jej žalobe.

35. Nasledujúcou otázkou je, či je Súdny dvor povinný vypočítať členský štát — a Komisiu —, keď uvažuje o uložení prísnejšej sankcie, ako je sankcia navrhovaná Komisiou. Procesný postup podľa článku 228 ods. 2 ES už upravuje nevyhnutné procesné záruky umožňujúce žalovanému členskému štátu plne odpovedať tak na podstatu žaloby podanej Komisiou, ako aj na vhodnosť peňažnej sankcie, ktorú navrhuje. V uvedenej fáze konania sa primárny problém dotýka otázky, či porušovanie skôr určené Súdnym dvorom pretrváva, predstavujúc tak základ pre uloženie peňažnej sankcie daného typu a sumy. Hoci oprávnenie na uloženie takej sankcie spočíva plne na Súdnom dvore, ako som už zdôraznil, pred tým, ako prijme toto

rozhodnutie, je podstatné, aby bol Súdny dvor informovaný o názoroch oboch účastníkov na účinky takej sankcie pri dosahovaní jej cieľov. Keďže sú informácie poskytnuté v uvedenej fáze konania založené na návrhoch Komisie, nedokáže brať do úvahy účinky sankcií, ktoré sa od návrhov podstatne odlišujú. Preto v skutku považujem za úplne primerané, aby pred uložením sankcie, ktorá sa podstatne odchyľuje od možností, o ktorých si účastníci mohli vymeniť svoje názory, bola účastníkom daná príležitosť adekvátne odpovedať na alternatívy, ktoré boli nastolené v neskorších fázach konania.

36. V takom prípade, ako je tento, mohla byť ústna časť konania opätovne otvorená v súlade s článkom 61 rokovacieho poriadku, aby sa účastníkom umožnilo vyjadriť ich názory na peňažnú sankciu, o ktorej uvažoval Súdny dvor. Tomuto tiež mohla predchádzať písomná informácia taká, ako sa tejto záležitosti, ktorú môže Súdny dvor požadovať podľa článku 60 a článku 45 ods. 2 písm. b) rokovacieho poriadku. V možných budúcich prípadoch, v ktorých sa tento problém vyskytne pred ústnou časťou konania, by však bolo výhodnejšie vypočúť pri uvedenej príležitosti účastníkov konania v uvedenej záležitosti. V tomto konaní bola ústna časť konania opätovne otvorená. Účastníci konania boli požiadaní, aby vyjadrili svoj názor na možnosť uloženia sankcie Súdnym dvorom ako takej, ktorá je odlišná od sankcie navrhovanej Komisiou. Neboli však požia-

daní o to, aby podali pripomienky k vhodnosti peňažných sankcií, ktoré som navrhol za okolností tohto prípadu. K tejto veci sa vrátim pri rozoberaní dôsledkov mojich záverov na túto vec.

37. Moja odpoveď na prvú otázku je preto taká, že Súdny dvor má neobmedzenú právomoc podľa článku 228 ods. 2 ES uložiť paušálnu pokutu vtedy, keď Komisia navrhla uloženie penále. Ak Komisia zvažuje uloženie prísnejšej sankcie, ako je sankcia navrhovaná Komisiou, právo na obhajobu vyžaduje, aby boli účastníci vypočutí v prípade sankcie, o ktorej Komisia uvažuje.

B — Môže Súdny dvor uložiť tak paušálnu pokutu, ako aj penále?

38. Komisia, sledujúc teleologický prístup pri odpovedaní na túto otázku, argumentuje, že na rozdielne časové obdobia sa uplatňujú dva rozdielne typy sankcie a že neprichádza do úvahy otázka akumulácie sankcií. Zatiaľ čo je v prípade minulého konania členského štátu ukladaná paušálna pokuta a jej úmyslom je mať odstrašujúci účinok, penále je zamerané na ovplyvňovanie budúceho správania sa členského štátu, a preto na podnietenie dodržiavania práva. Cieľ článku 228 ES by nemohol byť dosiahnutý, ak by nebola možná kombinácia oboch sankcií. Taká kombinácia sa nesmie považovať za dvojité

sankciu, ale za dva aspekty jednotnej peňažnej sankcie. Z jazykovednej perspektívy Komisia nie je názoru, že použitie slova „alebo“ v článku 228 ods. 2 ES treba vykladať tak, že znamená, že paušálna pokuta a penále môžu byť uložené iba ako alternatívne sankcie. Komisia nie je názoru, že ak je faktor doby trvania vzatý do úvahy pri výpočte sumy paušálnej pokuty, nemôže byť použitý pri výpočte sumy penále, ktoré je zároveň ukladané. Obdobné argumenty boli presadzované členskými štátmi, ktoré boli v prospech vyjadrenia kladnej odpovede na druhú otázku.

rozhodujúci, tvrdí, že použitie slova „alebo“ v článku 228 ods. 2 ES jasne označuje, že stanovené sankcie môžu byť uložené iba alternatívne. Tiež poukazuje na to, že uloženie paušálnej pokuty a penále spolu by bolo v rozpore so zásadou proporcionality.

39. Francúzska vláda podporovaná rozličnými členskými štátmi uvedenými v bode 13 vyššie poukazuje na to, že cieľom článku 228 ods. 2 ES je podnietiť dodržiavanie práva a nie trestať členské štáty. Tak paušálna pokuta, ako aj penále musia byť uplatňované v súlade s týmto cieľom. Poukazuje na skutočnosť, že Komisia vo svojom memorande z roku 1996 zdôraznila tento cieľ, a na to, že penále je najvhodnejším nástrojom na dosiahnutie tohto cieľa. Vo svojej praxi Komisia až doteraz iba tvrdila, že platby penále majú byť ukladané na tento účel. Francúzska vláda uvádza, že z uloženia oboch typov sankcie pri jednom porušení vyplýva to, že faktor doby trvania sa berie do úvahy dva razy. Proti tomuto namieta. Hoci uznáva, že tento bod nie je nevyhnutne

40. Pri zvažovaní toho, či článok 228 ods. 2 ES umožňuje spoločné uloženie paušálnej pokuty a penále, musia byť rozhodujúce cieľ a zdôvodnenie tohto ustanovenia. Ako som už na to poukázal v bodoch 7 a 8 vyššie, existujú dva aspekty akéhokoľvek nevykonania rozsudku Súdneho dvora podľa článku 226 ES. Na jednej strane z neho vyplýva nerešpektovanie právneho poriadku Spoločenstva. Na druhej strane z neho vyplýva prehliadanie pokračujúcej existencie situácie, o ktorej Súdny dvor určil, že nie je v súlade s právom Spoločenstva, a škodlivých účinkov na politiku Spoločenstva, ktoré sú uvedenej situácii vlastné. Tieto dva aspekty treba vziať do úvahy pri určovaní toho, ako by mal byť článok 228 ods. 2 ES vykladaný a uplatňovaný. Hoci je celkom zjavné, že úmyslom článku 228 ods. 2 ES je zabezpečiť, aby členský štát v konečnom dôsledku vykonal rozsudok Súdneho dvora, na ktorý adekvátne nereagoval, pri nazeraní na toto ustanovenie zo širšej perspektívy vzhľadom na to, čo leží v pozadí nedodržiavania rozsudku Súdneho dvora, sa jeho cieľ vzťahuje na zabezpečenie plnenia povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva členskými štátmi vo všeobec-

nejšom zmysle. To znamená, že nástroje upravené týmto ustanovením môžu byť tiež uplatnené s odstrašujúcim účelom alebo, inými slovami, s cieľom zabrániť porušovaniu povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva dotknutým členským štátom.

41. Svojou povahou slúži paušálna pokuta a penále rozdielnym účelom. Hoci oba predstavujú odpoveď na neplnenie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy členským štátom, paušálna pokuta má odstrašujúci účinok, zatiaľ čo penále má presvedčajúci účinok. Nie som presvedčený argumentom, že paušálna pokuta je orientovaná smerom do minulosti a penále smerom do budúcnosti. Obe pokuty sú zamerané na ovplyvňovanie správania členského štátu v budúcnosti, ale odlišnými spôsobmi.

42. Dôležitý rozdiel medzi oboma typmi sankcie je ten, že paušálna pokuta je nepodmienenou pokutou, zatiaľ čo penále je svojim charakterom podmienené. Ako som naznačil vo svojich prvých návrhoch v tejto veci¹², členský štát môže uspieť v dodržiavaní povinností, ktoré predtým zanedbával v rámci lehôt stanovených Súdny dvorom. V uvedenom prípade by bol konečný výsledok taký, že by neexistovala žiadna odpoveď Spoločenstva na porušovanie, ktoré mohlo trvať počas mnohých rokov. Presadzovanie procesného postupu podľa

článku 228 ods. 2 ES by v konečnom dôsledku vyústilo do dodržiavania práva členským štátom, predsa však by nebol cieľ odstránenia možných budúcich porušovaní dosiahnutý. Vzhľadom na skutočnosť, že článok 228 ods. 2 ES musí byť vykladaný takým spôsobom, že slúži tak presvedčujúcemu, ako aj odstrašujúcemu účelu, je jasné, že na to, aby sa tieto ciele účinne dosiahli, Súdny dvor v zásade musí mať možnosť uložiť paušálnu pokutu a penále spoločne.

43. Francúzska vláda a rozličné iné vlády zúčastňujúce sa konania ako vedľajší účastníci namietajú, že cieľom nástrojov upravených článkom 228 ods. 2 ES nie je to, aby boli uplatňované represívnym spôsobom. Podľa môjho názoru nie je rozhodujúce, či má byť uloženie peňažnej sankcie klasifikované ako represívne opatrenie. Procesný postup upravený v tomto ustanovení nemožno pripodobňovať vykonávacím mechanizmom, ktoré existujú na vnútroštátnej úrovni. Slúži svojmu vlastnému účelu v rámci kontextu právneho poriadku Spoločenstva a je koncipovaný na to, aby účinne zabezpečil rešpektovanie požiadaviek uvedeného právneho poriadku členskými štátmi. To je to, čo je zásadné.

44. S úmyslom preukázať, že článok 228 ods. 2 ES nemôže byť uplatňovaný spôsobom, ktorý sankcionuje minulé správanie zo strany členských štátov, francúzska vláda poukazuje na to, že ak členský štát vykoná rozsudok vyhlásený podľa článku 226 ES pred lehotou určenou Komisiou v jej odôvodnenom stanovisku, nemožno podniknúť

¹² — Bod 88.

žiadne kroky proti uvedenému členskému štátu podľa článku 228 ods. 2 ES. Toto vskutku môže byť procesným dôsledkom tejto situácie, predsa to však nemôže opodstatniť reštriktívny výklad tohto ustanovenia Zmluvy, ktorého kľúčovým cieľom je zabezpečiť účinné plnenie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy členskými štátmi. Ako som už uviedol vyššie, zo samotnej povahy porušení, na boj s ktorými je koncipovaný článok 228 ods. 2 ES, možno odvodiť, že na základe tohto ustanovenia možno uložiť tak opatrenia presvedčajúceho, ako aj odstrašujúceho charakteru. Skutočnosť, že členský štát odvrátil uloženie peňažnej sankcie tým, že napokon vykonal svoje povinnosti počas konania pred podaním žaloby, možno naopak považovať za účinok očakávanej sankcie, potvrdzujúci tak odstrašujúci účinok uvedenej sankcie.

nemusi uloženie buď paušálnej pokuty, alebo penále ukázať ako vhodná odpoveď na pokračujúce porušovanie práva Spoločenstva, takže je vyžadovaná kombinácia týchto nástrojov. Tento výklad je založený na cieľoch a funkcií článku 228 ods. 2 ES. Akceptovanie toho, že slovo „alebo“ v tomto ustanovení treba chápať vylučovacím spôsobom, by išlo proti tomuto cieľu a ovplyvnilo by účinnosť článku 228 ods. 2 ES. Nie je tiež celkom nevyhnutné vykladať ho týmto spôsobom vzhľadom na skutočnosť, že je z jazykovedného hľadiska možné považovať slovo za zlučovacie. Vskutku také rozličné ustanovenia Zmluvy, ako sú články 5 ES, 48 ES a 81 ES, ho používajú v tomto zmysle. Hoci vo všeobecnosti v závislosti od kontextu, v ktorom je použité, môže mať slovo „alebo“ buď vylučovací, alebo zlučovací zmysel, je jasné, že vo svetle cieľov článku 228 ods. 2 ES opísaných vyššie ho v kontexte uvedeného ustanovenia možno chápať iba v jeho zlučovacom zmysle.

45. Jeden z najdôležitejších argumentov presadzovaných proti možnosti súčasného uloženia paušálnej pokuty a penále je založený na znení článku 228 ods. 2 ES, ktorý oprávňuje Súdny dvor uložiť paušálnu pokutu „alebo“ penále vtedy, keď zistí, že členský štát nevykonával jeho skorší rozsudok podľa článku 226 ES. Otázkou preto je, či treba slovo „alebo“ chápať ako slovo, ktoré je vylučovacie alebo zlučovacie. Po prvé by som poukázal na to, že článok 228 ods. 2 ES by mal byť vykladaný takým spôsobom, aby bolo zaručené, že predstavuje účinný nástroj na vymáhanie povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva v prípadoch, keď členské štáty trvalo tieto povinnosti nerešpektujú. Ako som vysvetlil vyššie, v určitých situáciách sa

46. Množstvo členských štátov poznamenáva, že uloženie kombinovanej pokuty by porušilo zásadu proporcionality. Súhlasím s tým, že keď Súdny dvor uvažuje o uplatnení tohto nástroja, musí tak urobiť spôsobom, ktorý je primeraný k danej situácii. Nemožno však akceptovať, že, *a fortiori*, kombinácia je zo svojej podstaty neprimeraná. Toto závisí celkom na okolnostiach daného prípadu. Tieto okolnosti môžu byť

také, že neuloženie sankcie pozostávajúcej z paušálnej pokuty a penále by bolo nepriemeranou odpoveďou, a preto by bolo nepriemerané v opačnom zmysle.

keď určí, že uvedený členský štát nevykonával rozsudok podľa článku 226 ES, a je názoru, že okolnosti prípadu odôvodňujú uloženie takej kombinovanej pokuty.

47. Ďalšia námietka sa týka skutočnosti, že pri výpočte súm paušálnej pokuty a penále sa berie do úvahy doba trvania porušovania dva razy. Toto by sa rovnalo uloženiu dvojitej sankcie za porušovanie povinností vyplývajúcich z práva Spoločenstva za rovnaké časové obdobie. Tento názor nezdieľam. Každá sankcia má svoj vlastný účel a musí byť vypočítaná takým spôsobom, aby splnila svoju funkciu. Paušálna pokuta predstavuje odpoveď na pretrvávajúce porušovanie povinností zo Zmluvy počas definovaného časového obdobia. Keďže cieľom tejto sankcie je pôsobiť ako odstrašujúci prostriedok, musí byť stanovená na takej úrovni, aby odradila členský štát od páchania ďalších porušení práva Spoločenstva. To isté platí o penále v súvislosti s jeho funkciou podnietiť členský štát k dodržiavaniu práva. Z použitia doby trvania porušovania ako faktora pre výpočet úrovne akejkoľvek sankcie nevyplýva to, že je ukladaná dvojitá sankcia za porušovanie počas toho istého obdobia. Je to len jeden z faktorov, ktorý sa berie do úvahy pri určovaní vhodnej úrovne presvedčania.

48. Moja odpoveď na druhú otázku je preto taká, že článok 228 ods. 2 ES nebráni Súdnemu dvoru v uložení tak paušálnej pokuty, ako aj penále členskému štátu vtedy,

IV — Dôsledky pre tento prípad

49. Vo svojich návrhoch z 29. apríla 2004 som zistil, že Francúzska republika vskutku nevykonala rozsudok Súdného dvora z 11. júna 1991. Vzhľadom na osobitne závažnú povahu porušenia jej povinností sledovať a vymáhať ustanovenia práva Spoločenstva o minimálnej veľkosti rýb počas takmer dvoch desaťročí som dospel k záveru, že toto opodstatňuje uloženie paušálnej pokuty za obdobie trvajúce od nadobudnutia účinnosti Zmluvy o Európskej únii („Maastrichtská zmluva“) do konca obdobia stanoveného na vyhovenie odôvodnenému stanovisku Komisie zo 6. júna 2000.¹³ Vo svojich návrhoch na výpočet tejto sumy som navrhol prijatie zhovievavého prístupu, pretože to bolo prvýkrát, keď bol takýto návrh prednesený, Komisia takú pokutu nenavrhol a neexistuje žiadna prax, ktorá by poskytla usmernenie.¹⁴

¹³ — Body 90 až 95.

¹⁴ — Bod 102.

50. Nevidím žiaden dôvod na prehodnotenie tejto analýzy z hľadiska podstaty alebo dôsledkov, ktoré treba spojiť s porušením povinností vyplývajúcich zo Zmluvy Francúzskou republikou. V súlade však so záverom, ku ktorému som dospel v mojej odpovedi na prvú otázku, ak Súdny dvor v ním prejednávanej veci zvažuje uloženie prísnejšej sankcie, ako je sankcia navrhovaná Komisiou, mal by vypočítať účastníkov konania v prípade takej sankcie. Keďže účastníci

v tomto konaní nemali príležitosť vyjadriť svoje názory na sankciu, ktorú som navrhol vo svojich prvých návrhoch, ako najvhodnejší postup by sa mi teraz zdalo vyzvať ich, aby tak urobili na ďalšom pojednávaní. Subsidiárne by Súdny dvor mohol uvažovať, ak by mal v zásade prijať môj prístup, o uložení paušálnej pokuty symbolickej povahy. Na druhej strane nie sú žiadne dôvody na opätovné zváženie penále, ktoré som navrhol.

V — Návrh

51. Preto dospievam k záveru, že odpovede na otázky položené Súdnym dvorom by mali byť takéto:

- Súdny dvor má neobmedzenú právomoc podľa článku 228 ods. 2 ES uložiť paušálnu pokutu vtedy, keď Komisia navrhla uloženie penále. Ak uvažuje o uložení prísnejšej sankcie, ako je sankcia navrhovaná Komisiou, právo na obhajobu vyžaduje, aby boli účastníci vypočutí v prípade sankcie, o ktorej uvažuje.
- Článok 228 ods. 2 ES nebráni Súdnemu dvoru v uložení tak paušálnej pokuty, ako aj penále členskému štátu vtedy, keď zistí, že uvedený členský štát nevykonával rozsudok podľa článku 226 ES, a je názoru, že okolnosti prípadu opodstatňujú uloženie takej kombinovanej pokuty.