ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

9. prosince 2008 *

Ve věci C-121/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 228 ES, podaná dne 28. února 2007,

Komise Evropských společenství, zastoupená B. Stromskym a C. Zadrou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Francouzské republice, zastoupené E. Belliard a S. Gasri, jakož i G. de Berguesem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Českou republikou, původně zastoupenou T. Bočkem, poté M. Smolkem, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot a T. von Danwitz, předsedové senátů, K. Schiemann (zpravodaj), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen a P. Lindh, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. března 2008,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. června 2008,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr:

– určil, že Francouzská republika tím, že nepřijala všechna opatření, aby vyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie (C-419/03), týkajícího se toho, že do svého vnitrostátního práva neprovedla ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 106, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 77), která se odlišují nebo jdou nad rámec ustanovení směrnice Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (Úř. věst. L 117, s. 15), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES;

– uložil Francouzské republice, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ penále ve výši 366 744 eur za každý den prodlení se splněním povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie, a to ode dne vyhlášení rozsudku v projednávané věci až do úplného splnění povinností vyplývajících z uvedeného rozsudku Komise v. Francie;

– uložil Francouzské republice, aby Komisi zaplatila na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ paušální částku ve výši 43 660 eur za každý den prodlení se splněním povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie ode dne, kdy byl uvedený rozsudek vydán, až do dne:

  – kdy budou povinnosti vyplývající z téhož rozsudku splněny v plném rozsahu, pokud k tomu dojde dříve, než bude vydán rozsudek v projednávané věci;

– kdy bude vydán rozsudek v projednávané věci, pokud povinnosti vyplývající z rozsudku Komise v. Francie nebudou k tomuto dni splněny v plném rozsahu;

– uložil Francouzské republice náhradu nákladů řízení.

Právní rámec

2 Směrnice 2001/18 byla přijata na základě článku 95 ES. Cílem této směrnice je podle jejího článku 1 sblížit právní a správní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí pro případy jednak záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů (dále jen „GMO“) do životního prostředí z důvodů jiných, než je uvádění na trh Společenství, a jednak uvádění GMO nebo produktů s jejich obsahem na trh Společenství.

3 Podle čl. 34 odst. 1 uvedené směrnice členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 17. října 2002.

4 Článek 36 směrnice 2001/18 uvádí:

„1. Směrnice 90/220/EHS se dnem 17. října 2002 zrušuje.

2. Odkazy na zrušenou směrnici se považují za odkazy na tuto směrnici v souladu se srovnávací tabulkou uvedenou v příloze VIII.“

Rozsudek Komise v. Francie

5 Soudní dvůr v bodě 1 výroku výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie rozhodl:

„Tím, že Francouzská republika ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro to, aby do svého vnitrostátního práva provedla ustanovení [směrnice 2001/18], která se odchylují nebo jdou nad rámec ustanovení [směrnice 90/220], nesplnila povinnosti, která pro ni vyplývají ze směrnice 2001/18.“

Postup před zahájením soudního řízení

6 Na dotaz Komise ze dne 5. listopadu 2004 ohledně stavu plnění povinností vyplývajících z výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie odpověděla Francouzská republika dopisem ze dne 4. února 2005. Francouzská republika v tomto dopise uvedla, že s ohledem na skutečnost, že se GMO, a zejména jejich záměrné uvolňování do životního prostředí ve Francii staly důležitým tématem debat a někdy i násilných konfliktů, jak to dokládají četné případy ničení plodin na poli, byla na návrh předsedy

Národního shromáždění v průběhu měsíce října roku 2004 zřízena parlamentní mise pověřená shromážděním informací ohledně významu zkoušek a použití GMO. Tentýž dopis dále upřesňoval, že vláda se ve snaze podpořit poklidnou a konstruktivní rozpravu k návrhu zákona provádějícího směrnici 2001/18 rozhodla nechat tuto misi dokončit její práci. Dokončení uvedených prací se očekávalo v dubnu roku 2005.

7 Dne 21. února 2005 francouzské orgány sdělily Komisi text nařízení č. 2005-51 ze dne 26. ledna 2005, kterým se mění nařízení č. 96-850 ze dne 20. září 1996 o kontrole záměrného uvolňování a uvádění výrobků zcela nebo částečně složených z geneticky modifikovaných organismů na trh k civilním účelům (JORF ze dne 28. ledna 2005, s. 1474), které podle nich přispívá k provedení směrnice 2001/18 tím, že do působnosti uvedeného nařízení č. 96-850 zahrnuje reagencie.

8 Vzhledem k tomu, že se Komise domnívala, že Francouzská republika nepřijala opatření nezbytná k vyhovění výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie, zaslala dne 13. července 2005 tomuto členskému státu výzvu dopisem podle článku 228 ES.

9 Protože se Komise nespokojila s odpovědí, kterou obdržela, zaslala dne 19. prosince 2005 Francouzské republice odůvodněné stanovisko, kterým ji vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od oznámení tohoto odůvodněného stanoviska přijala opatření nezbytná k tomu, aby vyhověla uvedenému rozsudku.

10 Dne 20. února 2006 francouzské orgány sdělily Komisi text návrhu zákona o GMO, jehož cílem bylo provedení směrnice 2001/18, jakož i uskutečnění reformy režimu odborných posudků a zřízení fondu pro odškodnění zemědělců, kteří jsou obětí náhodné přítomnosti GMO ve svých výrobcích pocházejících z „plodiny bez přítomnosti GMO“ (dále jen „návrh zákona z roku 2006“). Krom toho oznámily, že uvedený návrh zákona, jakož i právní opatření, která z tohoto návrhu zákona vyplývají, budou přijaty nejpozději koncem roku 2006.

11 Dne 8. května 2006 francouzské orgány sdělily Komisi, že návrh zákona z roku 2006 byl dne 23. března 2006 přijat Senátem a že byl následujícího dne předložen Národnímu shromáždění.

12 Dne 21. února 2007 tyto orgány ústně informovaly služby Komise, že s ohledem na nabitý pořad jednání Národního shromáždění a na pozastavení jeho práce počínaje dnem 25. února 2007 se jeví, že návrh zákona z roku 2006 již v rámci stávajícího volebního období nemůže být přijat, takže se nyní uvažuje o rychlém přijetí podzákonných právních předpisů určených k zajištění provedení směrnice 2001/18.

13 Vzhledem k tomu, že Komise měla za těchto podmínek za to, že Francouzská republika nevyhověla výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie, podala dne 28. února 2007 projednávanou žalobu.

14 Francouzské orgány téhož dne Komisi potvrdily obsah výše uvedeného rozhovoru a předložily jí dva návrhy nařízení. Podle Francouzské republiky bylo vyhlášení těchto

nařízení a dalších opatření, která měla rovněž zajistit provedení směrnice 2001/18, plánováno na začátek dubna 2007.

Vývoj v průběhu řízení v projednávané věci

15 Sdělením ze dne 20. března 2007 oznámily francouzské orgány Komisi různé předpisy, které byly téhož dne vyhlášeny v *Úředním věstníku Francouzské republiky* (dále jen společně „prováděcí opatření z března 2007"), a sice:

– nařízení č. 2007-357 ze dne 19. března 2007, kterým se mění nařízení č. 93-774 ze dne 27. března 1993, stanovující seznam technik genetické modifikace a kritéria zařazení geneticky modifikovaných organismů;

– nařízení č. 2007-358 ze dne 19. března 2007 o záměrném uvolňování z důvodů jiných, než je uvedení výrobků zcela nebo částečně složených z geneticky modifikovaných organismů na trh;

– nařízení č. 2007-359 ze dne 19. března 2007 o postupu k udělení souhlasu k uvedení výrobků zcela nebo částečně složených z geneticky modifikovaných organismů, které nejsou určeny ke spotřebě jako potraviny, na trh;

– vyhláška ze dne 15. března 2007, kterou se mění vyhláška ze dne 2. června 1998 o technických pravidlech, která musejí splňovat zařízení podléhající povolení na základě položky 2680-2 nomenklatury zařízení určených k ochraně životního prostředí;

– vyhláška ze dne 15. března 2007, kterou se mění příloha I vyhlášky ze dne 2. června 1998 o obecných požadavcích použitelných na zařízení určená k ochraně životního prostředí podléhající ohlášení v položce 2680-1 geneticky modifikované organismy, a

– vyhláška ze dne 15. března 2007 o etiketách geneticky modifikovaných organismů poskytnutých třetím osobám k uzavřenému nakládání pro účely výzkumu, vývoje a výuky.

16 Protože měla Komise za to, že prováděcí opatření z března 2007 nezajišťují vyhovění výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie v plném rozsahu a že čl. 8 odst. 2, čl. 17 odst. 1, 2 a 9, článek 19 a článek 23 směrnice 2001/18 stále nebyly řádně provedeny, upravila ve své replice návrhová žádání své žaloby, pokud se jedná o peněžité sankce. V tomto ohledu Komise napříště Soudnímu dvoru navrhovala:

– snížit výši denního penále, kterou navrhla ve své žalobě, v rozsahu, v jakém bylo vyhověno výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie;

– přizpůsobit výši paušální částky navrhovanou v její žalobě v rozsahu, v jakém byly splněny povinnosti vyplývající z dotčeného rozsudku, ale výhradně co se týče její části odpovídající období ode dne 21. března 2007 do dne:

– úplného vyhovění tomuto rozsudku Komise v. Francie, pokud se tak stane před vydáním rozsudku v projednávané věci;

– vydání rozsudku v projednávané věci, pokud k tomuto datu nebude úplně vyhověno výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie.

17 Komise nicméně na jednání uvedla, že má za to, že k článku 17 směrnice 2001/18 již ve Francii není třeba dodatečných prováděcích opatření.

18 Přestože Francouzská republika připouští, že nevyhověla výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie ke dni, ke kterému uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, je nicméně toho názoru, že prováděcí opatření z března 2007 zajistila od té doby úplné provedení směrnice 2001/18, a tudíž vyhovění uvedenému rozsudku v plném rozsahu. V důsledku toho se domnívá, že návrhy směřující k tomu, aby jí bylo uloženo zaplacení penále a paušální částky, jsou již bezpředmětné, nebo podpůrně, že jsou neopodstatněné, nebo v každém případě nepřiměřené. Francouzská republika proto navrhuje, aby byly tyto návrhy zamítnuty.

19 Po skončení ústní části řízení Francouzská republika dopisy ze dne 27. června 2008 informovala Soudní dvůr a Komisi o přijetí zákona č. 2008-595 ze dne 25. června 2008 o geneticky modifikovaných organismech (JORF ze dne 26. června 2008, s. 10218, dále jen „zákon ze dne 25. června 2008“).

20 Komise po přezkoumání tohoto předpisu informovala Soudní dvůr dopisem ze dne 30. července 2008, že má za to, že uvedený zákon od svého vstupu v platnost zajišťuje úplné provedení směrnice 2001/18, a tudíž vyhovění výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie v plném rozsahu. V témže dopise Komise krom toho uvedla, že její návrh, aby bylo Francouzské republice uloženo zaplacení penále, se tím stal bezpředmětným.

K nesplnění povinnosti

21 Ačkoli článek 228 ES neupřesňuje lhůtu, v níž musí být rozsudku vyhověno, z ustálené judikatury vyplývá, že zájem na okamžitém a jednotném uplatňování práva Společenství vyžaduje, aby toto plnění povinností vyplývajících z rozsudku bylo započato okamžitě a bylo završeno v co nejkratší možné lhůtě (viz zejména rozsudek ze dne 25. listopadu 2003, Komise v. Španělsko, C-278/01, Recueil, s. I-14141, bod 27 a citovaná judikatura).

22 Krom toho je datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti podle článku 228 ES uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném podle tohoto ustanovení (viz zejména rozsudek ze dne 18. července 2007, Komise v. Německo, C-503/04, Sb. rozh. s. I-6153, bod 19 a citovaná judikatura).

23 V projednávaném případě je zjevné, že lhůta, ve které mělo být vyhověno výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie, vyžadujícímu přijetí opatření k provedení směrnice 2001/18, ke dni uplynutí lhůty dvou měsíců, stanovené v odůvodněném stanovisku ze dne 19. prosince 2005, již dávno uplynula, jelikož od vyhlášení tohoto rozsudku uplynulo téměř 19 měsíců.

24 Krom toho je nesporné, že k tomuto dni uplynutí lhůty Francouzská republika nepřijala s výjimkou nařízení č. 2005-51 – což je opatření velice omezeného dosahu s ohledem na prováděcí povinnost, která jí tehdy příslušela – žádné z opatření, která vyplývají z uvedeného rozsudku.

25 Za těchto okolností je třeba určit, že Francouzská republika, jak ostatně sama připouští, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES.

K peněžité sankci

K penále

26 Jak vyplývá z bodů 19 a 20 tohoto rozsudku, Komise uvedla, že má za to, že vstup zákona ze dne 25. června 2008 v platnost zajišťuje v plném rozsahu vyhovění výše uvedenému rozsudku Komise v. Francie a že její návrh, aby Francouzské republice bylo uloženo zaplacení penále, se v důsledku toho stal bezpředmětným.

27 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že případné uložení zaplacení penále podle článku 228 ES, jehož donucující povaha s ohledem na trvající nesplnění povinnosti byla Soudním dvorem mnohokrát zdůrazněna (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 4. července 2000, Komise v. Řecko, C-387/97, Recueil, s. I-5047, body 90 a 92), je v zásadě odůvodněno pouze v rozsahu, v němž přetrvává neplnění povinnosti vycházející z nevyhovění předchozímu rozsudku Soudního dvora (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 18. července 2006, Komise v. Itálie, C-119/04, Sb. rozh. s. I-6885, body 45 a 46, jakož i výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 40).

28 S ohledem na výše uvedené má Soudní dvůr za to, že uložení penále není nutné.

K paušální částce

Argumentace účastníků řízení

29 Komise uvádí, že v případě zahájení řízení před Soudním dvorem podle článku 228 ES – a jak je uvedeno v bodě 10 jejího sdělení SEK (2005) 1658 ze dne 13. prosince 2005 (dále jen „sdělení z roku 2005“) – bude napříště systematicky navrhovat, aby bylo členskému státu, který je v prodlení s vyhověním rozsudku, uloženo zaplacení paušální částky, a že bude na takovém návrhu trvat, aniž by již brala svou žalobu zpět, a to i v případě, že předchozímu rozsudku Soudního dvora bude vyhověno v průběhu řízení.

30 Podle Komise je tento nový přístup oprávněný s ohledem na účel zabránit ohrožení autority rozsudků Soudního dvora, zásad legality a právní jistoty, jakož i účinnosti práva Společenství. Naprostá neexistence peněžité sankce v případě opožděného vyhovění rozsudku v průběhu řízení totiž s sebou nese riziko, jak čím dál tím častěji praxe ukazuje, že členské státy budou podněcovány k tomu, aby s řádnou péčí neplnily povinnosti vyplývající z rozsudků Soudního dvora a systematicky se vyhýbaly plnění svých povinností.

31 Komise k tomu zdůrazňuje, že v období od prosince 1996 do října 2005 zaslala 296 výzev dopisem na základě článku 228 ES, z nichž 50 Francouzské republice, a 125 odůvodněných stanovisek, z nichž 25 tomuto členskému státu. Komise v průběhu tohoto období 38krát rozhodla, že na základě tohoto ustanovení zahájí řízení před Soudním dvorem, přičemž se 7 z těchto rozhodnutí týkalo Francouzské republiky, a řízení před Soudním dvorem skutečně zahájila ve 23 případech, z čehož 6 zahájených řízení se týkalo uvedeného členského státu. Pouze v 6 takto zahájených řízeních byl vydán rozsudek Soudního dvora, neboť ve všech ostatních případech došlo před ukončením soudního řízení k opožděnému vyhovění rozsudku. Situace má navíc tendenci se zhoršovat, jelikož Komise byla v období od 1. ledna do 24. října 2005 nucena vydat 50 výzev dopisem na základě uvedeného článku 228 ES.

32 Jakožto přesvědčovací nástroj by se proto mělo zvláštní soudní řízení za účelem vyhovění rozsudku stanovené ve čl. 228 odst. 2 ES přizpůsobit zvláštním okolnostem každého případu a zároveň obecnějším okolnostem, k nimž patří vývoj popsaný v předchozím bodě.

33 Na rozdíl od penále, které plní přesvědčovací funkci, pokud jde o trvající nesplnění povinnosti, a které je určeno k předcházení jeho přetrvávání po vydání rozsudku Soudního dvora na základě článku 228 ES, je paušální částka, která je splatná nezávisle na přístupu dotyčného členského státu k uvedenému nesplnění povinnosti po vydání takového rozsudku, určena více k potrestání minulého jednání. Má tak odrazující a preventivní účinky na opakování podobného porušování předpisů. Hrozba jejího

uložení může členský stát zejména přimět k tomu, aby vyhověl původnímu rozsudku, kterým bylo určeno nesplnění povinnosti, co nejdříve, a zvláště před druhým předložením věci Soudnímu dvoru.

34 Komise navrhuje za účelem výpočtu paušální částky rozlišovat dvě období, a to jednak období, které uplynulo ode dne vyhlášení výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie do 20. března 2007, tedy dne vyhlášení prováděcích opatření z března 2007, a jednak období, které následovalo po dni 20. března 2007.

35 Komise tak s odkazem na způsob výpočtu vyložený ve sdělení z roku 2005 navrhuje, zaprvé, uložit Francouzské republice zaplacení částky 43 660 eur denně za období od 15. července 2004 do 20. března 2007.

36 Tato denní částka vychází, jak stanoví uvedený způsob výpočtu, z vynásobení jednotného základu 200 eur koeficientem závažnosti porušení, v projednávaném případě stanoveným na 10 na stupnici od 1 do 20, a faktorem n, který závisí na platební schopnosti každého členského státu, přičemž tento faktor byl, pokud jde o Francouzskou republiku, stanoven na 21,83. Celková výše paušální částky splatné za výše uvedené období tak dosahuje 42 743 140 eur (43 660 eur x 979 dní).

37 Podle Komise je koeficient závažnosti porušení 10 v projednávaném případě odůvodněn s ohledem na zjevnou povahu porušení předpisů, které vyplývá z neprovedení směrnice, dlouhé trvání tohoto neprovedení, důležitost porušené právní normy, která je určena k ochraně lidského zdraví a životního prostředí a zároveň zajišťuje volný pohyb GMO, jakož i na opakující se povahu neplnění povinností Francouzskou republikou v oblasti GMO. Komise v posledně uvedeném ohledu odkazuje na rozsudky

ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie (C-296/01, Recueil, s. I-13909), a ze dne 27. listopadu 2003, Komise v. Francie (C-429/01, Recueil, s. I-14355), a pokud jde o druhý z těchto rozsudků, na skutečnost, že k vyhovění tomuto rozsudku došlo po zahájení řízení před Soudním dvorem na základě článku 228 ES (viz usnesení o vyškrtnutí ze dne 7. února 2007, Komise v. Francie, C-79/06). Komise rovněž uvádí nedostatek loajální spolupráce a vůle zdárně vyhovět výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004 Komise v. Francie ze strany francouzských orgánů.

38 Pokud se jedná o zásahy do veřejných a soukromých zájmů vyplývající z nesplnění povinnosti Francouzské republiky, Komise zdůrazňuje konkrétněji právní nejistotu, která z tohoto nesplnění povinnosti vyplývá pro hospodářské subjekty, pokud jde o jejich práva a povinnosti. „Pokyny" vydávané ministerstvem zemědělství pro potenciální žadatele o souhlas k experimentování s GMO, na něž ve své obraně odkazuje Francouzská republika, postrádají právní sílu a nemohou zejména zakládat taková práva a povinnosti, jaká by vznikla v případě řádného provedení směrnice 2001/18. Tuto právní nejistotu dokládá zejména rozsudek správního soudu v Clermont-Ferrand ze dne 4. května 2006, který zrušil oprávnění k experimentování z důvodu nedostatku právního základu, jelikož tato směrnice nebyla provedena.

39 Komise také uvádí, že takové neprovedení způsobilo riziko, co se týče přeshraničního uvolňování GMO, které není trestně postižitelné, odrazování od biotechnologických výzkumů GMO, jakož i obchodování s nimi nebo také mezinárodně obchodních sporů souvisejících s tím, že právní úprava Společenství použitelná na GMO dovážené ze třetích zemí nespočívá na soudržném vnitřním právním rámci Společenství způsobilém k jejímu odůvodnění.

40 Zadruhé a pokud jde o období po 20. březnu 2007, je Komise toho názoru, že opatření z března 2007 nezajistila vyhovění výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, v plném rozsahu, jelikož čl. 8 odst. 2, článek 19 a článek 23 směrnice

2001/18 zůstávaly v tomto stadiu nesprávně provedeny, takže uložení zaplacení denní paušální částky přiměřené závažnosti přetrvávajícího neplnění povinnosti bylo ohledně uvedeného období nezbytné.

41 Komise navrhuje, aby denní paušální částka, kterou má zaplatit Francouzská republika od 21. března 2007, byla vypočítána vynásobením koeficientu závažnosti porušení ponechaného na posouzení Soudního dvora, ale který bude přiměřený takto přetrvávajícímu porušení, základní částkou 200 eur a faktorem n zmíněnými v bodě 36 tohoto rozsudku. Tato denní částka by krom toho měla být uložena do dne, ke kterému bylo v plném rozsahu vyhověno výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie.

42 Tato metoda výpočtu zastávaná Komisí podle ní v okamžiku rozhodování Soudního dvora umožní dospět k celkové paušální částce přiměřené závažnosti porušení a zohledňující případnou opožděnou dobrou vůli dotčeného členského státu.

43 Komise konečně uvádí, že paušální částka ve výši 20 milionů eur uložená rozsudkem ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, Sb. rozh. s. I-6263), by neměla být referenčním bodem pro jiné věci, jelikož tato částka měla symbolický charakter, který lze vysvětlit zvláštními procesními okolnostmi uvedené věci.

44 Francouzská republika má za to, že rozsudku ze dne 15. července 2004 Komise v. Francie bylo plně vyhověno přijetím prováděcích opatření z března 2007, a že návrh Komise týkající se uložení paušální částky se tudíž stal bezpředmětným.

45 Jedinou funkcí takového uložení paušální částky je totiž přimět členský stát, aby vyhověl rozsudku Soudního dvora, kterým je určeno nesplnění povinnosti, a tím zajistit účinné uplatnění práva Společenství, a nikoli předcházet páchání případných budoucích porušení předpisů. Rozsudky, které byly dosud vydány Soudním dvorem na základě článku 228 ES, ostatně potvrzují, že bylo-li nesplnění povinnosti ukončeno, není již důvodné ukládat zaplacení takové paušální částky.

46 Francouzská republika má podpůrně za to, že paušální částku nelze uložit na základě obecných úvah, ale že vyžaduje existenci zcela zvláštních okolností vlastních projednávanému případu takového druhu, jako byly okolnosti uvedené Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, které se týkaly mimořádně dlouhé doby, po kterou nebylo rozsudku Soudního dvora vyhověno, a zvláště závažných důsledků tohoto nesplnění povinnosti.

47 Takovéto podmínky se přitom v projednávané věci nevyskytují. Jednak doba, která uplynula od vydání výše uvedeného rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, je v projednávané věci daleko kratší, a navíc bylo uvedenému rozsudku vyhověno velmi krátce po zahájení řízení před Soudním dvorem. Dále se nesplnění povinnosti týkalo pouze části ustanovení směrnice 2001/18, a sice těch ustanovení, která se odchylují nebo jdou nad rámec směrnice 90/220, a krom toho mělo pouze velmi omezené praktické důsledky. Projednávaná věc se proto podobá všem ostatním věcem, ve kterých Soudní dvůr nepovažoval za vhodné uložit zaplacení paušální částky.

48 Francouzská republika má ještě podpůrněji za to, že navrhovaná výše paušální částky je v každém případě nepřiměřená. Předně je nepřiměřená v porovnání s částkou 20 milionů eur uloženou výše uvedeným rozsudkem ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie.

49 Dále metoda výpočtu zkresluje paušální charakter sankce, jelikož navrhovaná denní částka se více podobá retroaktivnímu penále.

50 A konečně navrhovaný koeficient závažnosti porušení je příliš vysoký.

51 Zaprvé mělo totiž neprovedení směrnice 2001/18 pouze velmi omezené praktické důsledky. Na nejčastější užívání GMO se jednak vztahují jiné právní předpisy, jako je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech (Úř. věst. L 268, s. 1; Zvl. vyd. 13/32, s. 432), zatímco žádosti o udělení souhlasu na základě směrnice 2001/18 jsou stále velmi málo početné. A jednak byl skutečně zaveden postup pro udělení souhlasu ke zkoumání geneticky modifikovaných vyšších rostlin, spočívající na dvou pokynech vydaných Ministerstvem zemědělství, a souhlasy vydané na tomto základě skutečně umožnily dosáhnout cílů směrnice 2001/18, co se týče žádostí o udělení souhlasu, informování a konzultace veřejnosti, jakož i omezení rizik zejména přeshraničního uvolňování mikroorganismů. Svědčí o tom zejména jak obsah uvedených pokynů či individuální rozhodnutí o udělení souhlasu, které předložila Francouzská republika, tak i různé rozsudky vydané Conseil d'État (nejvyšší správní soud).

52 Zadruhé se Francie v letech 2003 až 2006 nacházela na druhém místě mezi členskými státy, jak co se týče žádostí o udělení souhlasu k uvolňování pro vědecké účely, tak pokud jde o produkci GMO pro obchodní účely, což svědčí o tom, že ani obchodování s GMO, ani biotechnologický výzkum nebyly brzděny skutečností, že směrnice 2001/18 nebyla provedena.

53 Zatřetí otázka provedení uvedené směrnice nikdy nevyvstala v rámci mezinárodních obchodních jednání.

54 Začtvrté ze strany Francouzské republiky nešlo ani o nedostatečnou spolupráci, ani o záměrné nevyhovění výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, jelikož zjištěná zpoždění souvisela zejména, jak již bylo vylíčeno v průběhu postupu před zahájením soudního řízení, se snahou zklidnit situaci vyznačující se narušováním veřejného pořádku kvůli plodinám GMO a usnadnit přijetí těchto plodin veřejným míněním díky ambicióznějším reformám než vyžadovalo pouhé provedení ustanovení směrnice 2001/18.

55 Zapáté a konečně se Komise nemůže dovolávat okolností, které vedly k jiným řízením o nesplnění povinnosti, která jsou již uzavřena.

Závěry Soudního dvora

56 Na rozdíl od uložení zaplacení penále, které má především donucovací povahu ve vztahu k trvajícímu nesplnění povinnosti a které je nutné – jak vyplývá z bodu 27 tohoto

rozsudku –, pouze pokud přetrvává nevyhovění rozsudku, kterým bylo toto nesplnění povinnosti původně určeno, nic nevyžaduje, aby totéž platilo, pokud jde o uložení paušální částky.

57 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že cílem řízení stanoveného v čl. 228 odst. 2 ES je přimět členský stát, který je v prodlení, aby vyhověl rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti, a tím zajistit účinné používání práva Společenství a že obě opatření stanovená tímto ustanovením, totiž paušální částka a penále, směřují k tomuto samému cíli (výše uvedený rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, bod 80).

58 Pokud se uložení penále jeví jako obzvláště vhodné, aby přimělo členský stát k tomu, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, které by, nebýt takového opatření, mělo tendenci přetrvávat, uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno (výše uvedený rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, bod 81).

59 Soudnímu dvoru přísluší v každé věci a v závislosti na okolnostech případu, který mu byl předložen, jakož i na stupni přesvědčování a odrazování, který se mu jeví jako potřebný, rozhodnout o peněžitých sankcích vhodných k zajištění co možná nejrychlejšího splnění povinností vyplývajících z rozsudku, kterým bylo dříve určeno nesplnění povinnosti, a k předejití tomu, aby se obdobná porušení práva Společenství opakovala (výše uvedený rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, bod 97).

60 Okolnost uvedená Francouzskou republikou, že zaplacení paušální částky nebylo Soudním dvorem doposud uloženo v situacích, ve kterých bylo původnímu rozsudku vyhověno v plném rozsahu před ukončením řízení zahájeného na základě článku 228

ES, v tomto ohledu nemůže tvořit překážku tomu, aby o takovém uložení bylo rozhodnuto v rámci jiné věci, jeví-li se toto uložení nezbytným s ohledem na charakteristiky daného případu a na potřebný stupeň přesvědčování a odrazování.

61 Pokud jde o návrhy, které obsahuje sdělení z roku 2005 v oblasti ukládání paušálních částek, kterého se Komise v projednávané věci dovolávala, je třeba připomenout, že mohou-li takové pokyny, jaké jsou obsaženy ve sděleních zveřejněných Komisí, skutečně přispívat k zaručení transparentnosti, předvídatelnosti a právní jistoty ohledně kroků přijímaných Komisí, nic to nemění na tom, že Soudní dvůr není při výkonu pravomoci, která je mu svěřena čl. 228 odst. 2 ES, takovými pravidly vázán (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, bod 85 a citovaná judikatura).

62 Případné uložení paušální částky musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájené na základě článku 228 ES týká.

63 V tomto ohledu je totiž třeba uvést, že stejně jako dříve připomenutý účel článku 228 ES, tak ani jeho znění nenasvědčuje tomu, že uložení paušální částky musí mít automatický charakter, jak navrhuje Komise ve sdělení z roku 2005. Tím, že uvedený článek stanoví, že Soudní dvůr „může“ uložit zaplacení penále nebo paušální částky členskému státu, který je v prodlení, svěřuje Soudnímu dvoru širokou posuzovací pravomoc rozhodnout, zda je třeba takové sankce uložit, či nikoli.

64 Rozhodne-li Soudní dvůr o uložení penále nebo paušální částky, přísluší mu při výkonu jeho posuzovací pravomoci, aby stanovil toto penále nebo paušální částku takovým způsobem, aby byly jednak přizpůsobené okolnostem, a jednak přiměřené zjištěnému nesplnění povinností, jakož i platební schopnosti dotyčného členského státu (viz výše

uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 41 a citovaná judikatura). Pokud jde konkrétněji o uložení paušální částky, k relevantním faktorům v tomto ohledu náleží zejména doba přetrvávání neplnění povinnosti od rozsudku, kterým bylo toto nesplnění povinnosti určeno, jakož i dotčené veřejné a soukromé zájmy (viz výše uvedený rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie, bod 114).

65 Soudní dvůr má v projednávané věci za to, že je za účelem rozhodnutí o návrhu na uložení paušální částky podaného Komisí třeba zohlednit následující okolnosti.

66 Zaprvé a pokud jde o postoj zastávaný Francouzskou republikou s ohledem na její povinnosti na základě práva Společenství ve specifické oblasti GMO, uvedený členský stát již byl – jak připomenula Komise – předmětem několika rozsudků vydaných na základě článku 226 ES, kterými bylo určeno, že nesplnil své povinnosti z toho důvodu, že řádně neprovedl směrnice přijaté v uvedené oblasti.

67 Kromě neprovedení směrnice 2001/18, které bylo určeno ve výše uvedeném rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, kterému nebylo vyhověno, což vedlo k tomuto řízení, bylo totiž nesplnění povinnosti Francouzskou republikou určeno rovněž rozsudky ze dne 20. listopadu 2003 a ze dne 27. listopadu 2003, Komise v. Francie, z důvodu neúplného provedení směrnice 90/220, jakož i směrnice Rady 90/219/EHS ze dne 23. dubna 1990 o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy (Úř. věst. L 117, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 381).

68 Krom toho z výše uvedeného usnesení o vyškrtnutí ze dne 7. února 2007, Komise v. Francie, vyplývá, že Francouzská republika až poté, kdy Komise podala žalobu na

určení, že nebylo vyhověno uvedenému rozsudku ze dne 27. listopadu 2003, přijala opatření, aby dostála svým povinnostem, na základě kterých vzala Komise svou žalobu zpět.

69 Jak tvrdila Komise, takovéto opakované protiprávní jednání členského státu ve specifické oblasti činnosti Společenství může ukazovat na to, že účinná prevence obdobných porušování práva Společenství v budoucnu může vyžadovat přijetí takového odrazujícího opatření, jako je uložení paušální částky.

70 Pokud jde zadruhé o dobu přetrvávání neplnění povinnosti od vyhlášení výše uvedeného rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, je třeba konstatovat, že v projednávané věci nic neumožňuje odůvodnit značné zpoždění s účinným provedením směrnice 2001/18 po vydání uvedeného rozsudku, přičemž šlo o provedení, které v zásadě vyžadovalo pouze přijetí vnitřních normativních ustanovení.

71 K tomuto je třeba zejména uvést, že i když Francouzská republika nezpochybňuje, že nesplnila své povinnosti vyhovět uvedenému rozsudku ke dni, ke kterému uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, prováděcí opatření z března 2007, tedy první důsledná opatření, která byla přijata za účelem zajištění toho, aby bylo rozsudku vyhověno, byla přijata déle než rok po uvedeném dni uplynutí lhůty.

72 Pokud jde o okolnost, která byla skutečně podložena spisem předloženým Soudnímu dvoru, že pěstování plodin obsahujících GMO na poli vyvolalo a nadále vyvolává ve Francii násilné demonstrace, zejména vytrhávání rostlin na poli, a o skutečnost, že opožděné vyhovění výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, lze vysvětlit zejména snahou poskytnout informace pro parlamentní činnost a provést ambiciózněji reformu, než je reforma, kterou vyžaduje směrnice 2001/18, je třeba především připomenout, že se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe

nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z práva Společenství (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie, bod 25). Přesněji řečeno, a i kdyby byly obtíže uvedené Francouzskou republikou skutečně zčásti vyvolány uplatněním pravidel Společenství, nemůže členský stát namítat aplikační obtíže vzniklé při provádění aktu Společenství, včetně obtíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt vyplývajících z právních předpisů Společenství (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Řecko, body 69 a 70).

73 Pokud jde zatřetí o závažnost nesplnění povinnosti zejména s ohledem na její dopad na veřejné a soukromé zájmy, je třeba uvést, že jak vyplývá z článku 1 směrnice 2001/18, má tato směrnice za cíl sblížit právní a správní předpisy členských států v oblasti uvádění GMO na trh a záměrného uvolňování GMO do životního prostředí, jakož i chránit lidské zdraví a životní prostředí.

74 Jak vyplývá z uvedeného článku 1 a ze šestého a osmého bodu odůvodnění zmíněné směrnice, vychází režim zavedený touto směrnicí mimo jiné ze zásad obezřetnosti a prevence, ke kterým je třeba připomenout, že představují základní zásady ochrany životního prostředí uvedené zejména v čl. 174 odst. 2 ES.

75 Jak je v tomto ohledu připomenuto ve čtvrtém a pátém bodě odůvodnění směrnice 2001/18, živé organismy, které jsou ve velkých nebo malých množstvích uvolňovány do životního prostředí pro vědecké účely nebo jako produkty obchodního charakteru, se mohou v tomto prostředí rozmnožovat a překračovat hranice států. Tím může docházet k nevratným účinkům na životní prostředí. Ochrana lidského zdraví rovněž vyžaduje, aby byla věnována dostatečná pozornost kontrole rizik spojených se záměrným uvolňováním GMO do životního prostředí.

76 Tím, že směrnice 2001/18, která byla přijata na základě článku 95 ES, sbližuje vnitrostátní právní předpisy, které provádí, směřuje mimoto rovněž k usnadnění volného pohybu GMO jako produktů nebo jako součástí produktů.

77 Jak již přitom Soudní dvůr uvedl, může-li nevyhovění rozsudku Soudního dvora přivodit újmu životnímu prostředí a ohrozit lidské zdraví, jehož ochrana je součástí cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí, jak vyplývá z článku 174 ES, vykazuje takové nesplnění povinnosti zvláštní stupeň závažnosti (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Komise v. Řecko, bod 94, a Komise v. Španělsko, bod 57).

78 Totéž v zásadě platí, jestliže porušení práva Společenství nadále brání volnému pohybu zboží bez ohledu na rozsudek Soudního dvora, kterým bylo v tomto ohledu shledáno nesplnění povinnosti.

79 Přestože měla být ustanovení směrnice 2001/18 v projednávaném případě provedena nejpozději ke dni 17. října 2002, bylo výše uvedeno, že bez ohledu na výše uvedený rozsudek ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, Francouzská republika ke dni, ke kterému bylo zahájeno toto řízení před Soudním dvorem, stále nepřijala jakékoli důslednější opatření k vyhovění uvedenému rozsudku a k úplnému dosažení základních cílů sledovaných v této věci zákonodárcem.

80 Výše uvedené úvahy postačí k tomu, aby bylo uložení paušální částky v projednávané věci odůvodněné.

81 Za účelem stanovení výše paušální částky považuje Soudní dvůr za vhodné kromě úvah uvedených v bodech 66 až 79 tohoto rozsudku zohlednit rovněž následující okolnosti.

82 Zaprvé – a jak vyplývá zejména z prvního a třetího bodu odůvodnění směrnice 2001/18 – nahradila tato směrnice směrnici 90/220, která měla obdobný předmět, přičemž tuto posledně uvedenou směrnici v různých ohledech zdokonalila a přeformulovala některá její ustanovení. Soudní dvůr tak ve svém výše uvedeném rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, určil nesplnění povinnosti Francouzské republiky z důvodu neprovedení směrnice 2001/18 pouze v rozsahu, v němž se povinnosti uložené touto směrnicí členským státům odlišují nebo jdou nad rámec povinností, které vyplývají ze směrnice 90/220.

83 Komise ve své žalobě v projednávané věci ostatně v tomto ohledu s odkazem na bod 5 uvedeného rozsudku Komise v. Francie zdůraznila, že ustanovení článků 1, a 2, článku 4 až čl. 6 odst. 1, 3 a 5, čl. 8 odst. 1, článků 10 až 12, čl. 15 odst. 1 a 3, článků 21, 22, 24, 25, 27 až 34 a článků 36 až 38 směrnice 2001/18 posuzovaná samostatně nevyžadují opatření k vyhovění uvedenému rozsudku.

84 Z výše uvedeného zejména vyplývá, že neexistence jakýchkoli důsledných opatření k provedení směrnice 2001/18 Francouzskou republikou až do přijetí prováděcích opatření z března 2007 nevykazuje tentýž stupeň závažnosti, zejména pokud jde o ochranu životního prostředí, lidského zdraví, volný pohyb zboží a dotčené veřejné a soukromé zájmy, jaký by vyplynul ze situace, ve které by nebylo do právního řádu dotčeného členského přijato žádné opatření k provedení právní úpravy Společenství sledující cíle takové důležitosti, jako jsou cíle, které charakterizují uvedenou směrnici, bez ohledu na existenci rozsudku Soudního dvora, kterým bylo určeno nesplnění povinností uvedeného členského státu.

85 Zadruhé může být do jisté míry zohledněna skutečnost, že bez ohledu na svou opožděnost zajistila prováděcí opatření z března 2007 dosti důsledné provedení směrnice 2001/18, jelikož pouhá tři ustanovení této směrnice zůstala podle Komise až do dne 27. června 2008 provedena pouze nedokonale.

86 Zatřetí má Soudní dvůr – podobně jako generální advokát v bodě 82 svého stanoviska – za to, že okolnosti připomenuté v bodě 72 tohoto rozsudku a průběh postupu před zahájením soudního řízení, jak vyplývá zejména z bodů 6 až 13 tohoto rozsudku, neumožňují dospět k závěru, že uvedené vnitrostátní orgány vedle nesplnění povinnosti vyhovět výše uvedenému rozsudku ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie, konstatovaného výše v tomto rozsudku, rovněž – jak tvrdí Komise – nesplnily v období, které vedlo k vyhovění uvedenému rozsudku, svou povinnost loajální spolupráce a zaujaly vědomě zdržující přístup pouze s cílem vyhnout se rychlému splnění svých příslušných závazků.

87 S ohledem na výše uvedené jsou okolnosti projednávaného případu správně zohledněny stanovením výše paušální částky, kterou Francouzská republika bude povinna uhradit, na 10 milionů eur.

88 Je tudíž důvodné uložit Francouzské republice, aby zaplatila Komisi na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ paušální částku ve výši 10 milionů eur.

K nákladům řízení

89 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a bylo určeno nesplnění povinnosti, je důvodné Francouzské republice uložit náhradu nákladů řízení.

90 Česká republika, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Francouzské republiky, ponese v souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem jednacího řádu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Francouzská republika tím, že ke dni, ke kterému uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, nepřijala všechna opatření, aby vyhověla rozsudku Soudního dvora ze dne 15. července 2004, Komise v. Francie (C-419/03), týkajícímu se toho, že do svého vnitrostátního práva neprovedla ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, která se odlišují nebo jdou nad rámec ustanovení směrnice Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 228 odst. 1 ES.

2) Francouzské republice se ukládá, aby zaplatila Komisi Evropských společenství na účet „Vlastní zdroje Evropského společenství“ paušální částku ve výši 10 milionů eur.

3) Francouzské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

4) Česká republika ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.