SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 9. decembra 2008 *

V zadevi C-121/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 228 ES, vložene 28. februarja 2007,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata B. Stromsky in C. Zadra, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopajo E. Belliard, S. Gasri in G. de Bergues, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo je sprva zastopal T. Boček, nato M. Smolek, zastopnika,

intervenientka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot in T. von Danwitz, predsedniki senatov, K. Schiemann (poročevalec), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen, sodniki, in P. Lindh, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, vodja enote,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. marca 2008,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. junija 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Francoska republika, s tem da ni sprejela vseh ukrepov v zvezi z izvršitvijo sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-419/03) glede neizvedbe prenosa določb Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS (UL L 106, str. 1), ki se razlikujejo od tistih iz Direktive Sveta 90/220/EGS z dne 23. aprila 1990 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje (UL L 117, str. 15) ali jih presegajo, v nacionalno pravo, ni izpolnila obveznosti iz člena 228(1) ES;

– Francoski republiki naloži, da Komisiji pod proračunsko postavko „viri lastnih sredstev Evropskih skupnosti“ plača denarno kazen v višini 366.744 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, in to od dneva izdaje sodbe v tej zadevi do dneva, ko bo navedena sodba Komisija proti Franciji izvršena v celoti;

– Francoski republiki naloži, da Komisiji pod proračunsko postavko „viri lastnih sredstev Evropskih skupnosti“ plača pavšalni znesek v višini 43.660 EUR za vsak dan zamude pri izvršitvi zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji od dneva razglasitve te sodbe do dneva:

  – ko bo ta sodba v celoti izvršena, v primeru, da se to zgodi pred izdajo sodbe v obravnavani zadevi;

– ko bo izdana sodba v obravnavani zadevi, če sodba Komisija proti Franciji takrat še ne bo v celoti izvršena;

– Francoski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

2 Direktiva 2001/18 je bila sprejeta na podlagi člena 95 ES. Njen cilj, ki izhaja iz člena 1, je približati zakone in druge predpise držav članic ter varovati zdravje ljudi in okolje, kadar se opravlja namerno sproščanje gensko spremenjenih organizmov (v nadaljevanju: GSO) v okolje iz katerega koli drugega razloga, kot je dajanje v promet v Evropski skupnosti, in kadar se dajejo v promet v Skupnosti GSO kot proizvodi ali v proizvodih.

3 Države članice sprejmejo v skladu s členom 34(1) te direktive zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 17. oktobra 2002.

4 Člen 36 Direktive 2001/18 določa:

„1. Direktiva 90/220/EGS se 17. oktobra 2002 razveljavi.

2. Sklici na razveljavljeno direktivo se razlagajo kot sklici na to direktivo in jih je treba brati v skladu s korelacijsko tabelo v Prilogi VIII.“

Sodba Komisija proti Franciji

5 Sodišče je v točki 1 izreka sodbe Komisija proti Franciji razsodilo:

„Francoska republika s tem, ko v predpisanem roku ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos določb [Direktive 2001/18], ki se razlikujejo ali pa presegajo te iz [Direktive 90/220], v svoje nacionalno pravo, ni izpolnila obveznosti iz Direktive 2001/18.“

Predhodni postopek

6 Francoska republika je na vprašanje Komisije z dne 5. novembra 2004 v zvezi s stadijem, v katerem je izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, odgovorila z dopisom z dne 4. februarja 2005. V njem je navedla, da je bila glede na okoliščino, da so postali GSO v Franciji, in zlasti njihovo namerno sproščanje v okolje, glavni predmet včasih ostrih razprav in spopadov, kar potrjujejo številna uničenja poljskih nasadov, na

predlog predsednika narodne skupščine oktobra 2004 ustanovljena parlamentarna komisija za ugotavljanje dejstev v zvezi s poskusi in uporabo GSO. Z istim dopisom je dodatno pojasnila, da se je vlada odločila, da dovoli, da komisija s svojim delom zaključi, da bi omogočila sproščene in konstruktivne pogovore glede predloga zakona za prenos Direktive 2001/18 v nacionalno pravo. Zaključek teh del je bil predviden aprila 2005.

7 Francoski organi so 21. februarja 2005 Komisiji posredovali besedilo dekreta št. 2005-51 z dne 26. januarja 2005, s katerim je bil spremenjen dekret št. 96-850 z dne 20. septembra 1996 o nadzoru namernega sproščanja GSO in dajanja v promet za civilne namene proizvodov, ki so v celoti ali delno sestavljeni iz GSO (JORF z dne 28. januarja 2005, str. 1474), ki je po njihovem mnenju prispeval k prenosu Direktive 2001/18, s tem ko je na področje uporabe navedenega dekreta št. 96-850 vključil reagente.

8 Ker je Komisija menila, da Francoska republika ni sprejela ukrepov, potrebnih za uskladitev z zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, je na podlagi člena 228 ES zoper to državo članico 13. julija 2005 naslovila pisni opomin.

9 Ker Komisija s prejetim odgovorom ni bila zadovoljna, je Francoski republiki 19. decembra 2005 poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja sprejme ukrepe, ki so potrebni za izvršitev navedene sodbe.

10 Francoski organi so 20. februarja 2006 Komisiji posredovali besedilo predloga zakona o GSO, s katerim naj bi se v nacionalno pravo prenesla Direktiva 2001/18 in s katerim naj bi se spremenila ureditev znanstvenih ekspertiz in ustanovil izravnalni sklad v korist pridelovalcev, ki so žrtve naključne prisotnosti GSO v svojih pridelkih, ki izvirajo iz „gensko nespremenjene kulture“ (v nadaljevanju: predlog zakona iz leta 2006). Hkrati so sporočili, da bodo navedeni predlog in ustrezni regulativni ukrepi sprejeti najpozneje do konca leta 2006.

11 Francoski organi so 8. maja 2006 obvestili Komisijo, da je senat 23. marca 2006 sprejel predlog zakona iz leta 2006, ki je bil naslednjega dne posredovan narodni skupščini.

12 Ti isti organi so 21. februarja 2007 ustno obvestili službe Komisije, da je glede na številne obveznosti narodne skupščine in glede na to, da bo ta s 25. februarjem 2007 začasno prenehala delovati, treba ugotoviti, da predlog zakona iz leta 2006 v tem mandatu ne bo mogel biti sprejet, zaradi česar nameravajo hitro sprejeti podzakonske akte, s katerimi naj bi se zagotovil prenos Direktive 2001/18.

13 Ker je Komisija v teh okoliščinah menila, da Francoska republika ni izvršila zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, je 28. februarja 2007 vložila to tožbo.

14 Francoski organi so istega dne Komisiji potrdili vsebino navedenega ustnega razgovora in ji posredovali predloga dekretov. Po mnenju Francoske republike je bila njuna objava

in objava ostalih ukrepov, namenjenih za zagotovitev prenosa Direktive 2001/18, predvidena v začetku aprila 2007.

Razvoj dogodkov med tem postopkom

15 Francoski organi so Komisiji z dopisom z dne 20. marca 2007 posredovali različna besedila, ki so bila istega dne objavljena v *Journal officiel de la République française* (v nadaljevanju skupaj: izvedbeni ukrepi iz marca 2007), in sicer:

– dekret št. 2007-357 z dne 19. marca 2007 o spremembi dekreta št. 93-774 z dne 27. marca 1993 o določitvi seznama tehnik genskega spreminjanja in meril razvrščanja gensko spremenjenih organizmov;

– dekret št. 2007-358 z dne 19. marca 2007 o namernem sproščanju iz katerega koli drugega razloga, kot je dajanje na trg proizvodov, ki so v celoti ali delno sestavljeni iz gensko spremenjenih organizmov;

– dekret št. 2007-359 z dne 19. marca 2007 o postopku za izdajo dovoljenja za dajanje na trg proizvodov, ki niso namenjeni potrošnji in so v celoti ali deloma sestavljeni iz gensko spremenjenih organizmov;

– odlok z dne 15. marca 2007 o spremembi odloka z dne 2. junija 1998 o tehničnih pravilih, ki jih morajo izpolnjevati naprave, ki morajo pridobiti dovoljenje v skladu s poglavjem 2680-2 nomenklature naprav za zaščito okolja;

– odlok z dne 15. marca 2007 o spremembi priloge I k odloku z dne 2. junija 1998 o splošnih predpisih, ki veljajo za naprave za zaščito okolja, ki jih je treba priglasiti v skladu s poglavjem 2680-1, Gensko spremenjeni organizmi, in

– odlok z dne 15. marca 2007 o označevanju gensko spremenjenih organizmov, ki so dani na razpolago tretjim za raziskovalne, razvojne ali izobraževalne namene.

16 Ker je Komisija menila, da izvedbeni ukrepi iz marca 2007 ne zagotavljajo popolne izvršitve zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji in da členi 8(2), 17(1), (2) in (9), 19 in 23 Direktive 2001/18 še vedno niso pravilno preneseni, je v repliki prilagodila tožbeni predlog v zvezi z denarnimi sankcijami. Tako Komisija Sodišču zdaj predlaga, naj:

– v skladu s tem, v kolikšni meri je bila izvršena zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, zmanjša v tožbi predlagano dnevno denarno kazen;

– v tožbi predlagani pavšalni znesek prilagodi glede na to, v kolikšni meri je bila zadevna sodba izvršena, vendar le za obdobje od 21. marca 2007 do dneva, ko:

  – bo ta sodba Komisija proti Franciji v celoti izvršena, v primeru da se to zgodi pred izdajo sodbe v obravnavani zadevi;

  – bo izdana sodba v obravnavani zadevi, če zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji takrat še ne bo v celoti izvršena.

17 Vendar pa je Komisija na obravnavi izpostavila, da v Franciji po njenem mnenju glede prenosa člena 17 Direktive 2001/18 ni treba sprejeti dodatnih ukrepov.

18 Čeprav Francoska republika priznava, da ob izteku roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju, ni zagotovila izvršitve zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, meni, da so izvedbeni ukrepi iz marca 2007, od tedaj dalje, zagotovili popoln prenos Direktive 2001/18 in posledično popolno izvršitev navedene sodbe. Zato meni, da sta predloga, naj se ji naloži plačilo denarne kazni in pavšalnega zneska, postala brezpredmetna oziroma, podredno, da sta neutemeljena ali v vsakem primeru pretirana. Zato predlaga, naj se ju zavrne.

19 Francoska republika je po zaključku ustnega postopka z dopisi z dne 27. junija 2008 Sodišče in Komisijo obvestila, da je sprejela zakon št. 2008-595 z dne 25. junija 2008 o gensko spremenjenih organizmih (JORF z dne 26. junija 2008, str. 10218, v nadaljevanju: zakon z dne 25. junija 2008).

20 Komisija je besedilo preučila in z dopisom z dne 30. julija 2008 Sodišče obvestila, da meni, da zadevni zakon z začetkom svoje veljave, 27. junijem 2008, zagotavlja popoln prenos Direktive 2001/18 in posledično popolno izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji. Komisija je v tem dopisu poleg tega navedla, da je njen predlog, naj se Francoski republiki naloži plačilo denarne kazni, zato postal brezpredmeten.

Neizpolnitev obveznosti

21 Čeprav člen 228 ES ne določa roka, v katerem je treba izvršiti sodbo, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da zahteva interes takojšnje in enotne uporabe prava Skupnosti, da se ta izvršitev začne takoj in se čimprej konča (glej zlasti sodbo z dne 25. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Španiji, C-278/01, Recueil, str. I-14141, točka 27 in navedena sodna praksa).

22 Poleg tega je datum, po katerem se na podlagi člena 228 ES presoja neizpolnitev obveznosti, datum izteka roka, ki je določen v obrazloženem mnenju, izdanem na podlagi te določbe (glej zlasti sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-503/04, ZOdl., str. I-6153, točka 19 in navedena sodna praksa).

23 V tem primeru je očitno, da se je dvomesečni rok, določen v obrazloženem mnenju z dne 19. decembra 2005, v katerem bi bilo treba izvršiti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Franciji, v kateri je naloženo sprejetje ukrepov za prenos Direktive 2001/18, že zdavnaj iztekel, saj je minilo skoraj devetnajst mesecev od razglasitve te sodbe.

24 Poleg tega ni sporno, da Francoska republika, z izjemo sprejetega dekreta št. 2005-51, ki je v primerjavi z njeno takratno obveznostjo prenosa zelo omejen ukrep, ob izteku navedenega roka ni sprejela nobenega drugega ukrepa, pri katerem bi šlo za izvršitev navedene sodbe.

25 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Francoska republika, kot tudi sama priznava, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 228(1) ES.

Denarna sankcija

Denarna kazen

26 Kot je navedeno v točkah 18 in 19 te sodbe, je Komisija navedla, da je bila po njenem mnenju z začetkom veljave zakona z dne 25. junija 2008 zagotovljena popolna izvršitev zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji oziroma da je posledično predlog, naj se Francoski republiki naloži plačilo denarne kazni, postal brezpredmeten.

27 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je morebitna naložitev denarne kazni na podlagi člena 228 ES, katere prisilno naravo je v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti Sodišče večkrat poudarilo (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 4. julija 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-387/97, Recueil, str. I-5047, točki 90 in 92), praviloma utemeljena le v primeru nadaljevanja neizpolnitve obveznosti, ki izhaja iz neizvršitve predhodne sodbe Sodišča (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 18. julija 2006 v zadevi Komisija proti Italiji, C-119/04, ZOdl., str. I-6885, točki 45 in 46, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Nemčiji, točka 40).

28 Glede na navedeno Sodišče meni, da ni treba naložiti plačila denarne kazni.

Pavšalni znesek

Trditve strank

29 Komisija pojasnjuje, da bo v primeru vložitve tožbe pred Sodiščem na podlagi člena 228 ES – kot to izhaja iz točke 10 njenega sporočila SEC (2005) 1658 z dne 13. decembra 2005 (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2005) – odslej sistematično predlagala, naj se državi članici kršiteljici naloži plačilo pavšalnega zneska, ter da bo pri predlogu vztrajala, ne da bi umaknila tožbo, tudi v primeru, če se bo predhodna sodba Sodišča izvršila med postopkom.

30 Komisija meni, da je ta novi pristop upravičen zato, ker naj bi se s tem preprečilo nespoštovanje sodb Sodišča in načel zakonitosti in pravne varnosti ter škodovanje učinkovitosti prava Skupnosti. Popolna odsotnost denarne sankcije v primeru prepozne odprave kršitve med postopkom naj bi namreč predstavljala nevarnost, da bi se države članice spodbudilo k neskrbnemu izvrševanju sodb Sodišča in k sistematičnemu zavlačevanju, do česar naj bi v praksi vse pogosteje prihajalo.

31 V zvezi s tem Komisija poudarja, da je na podlagi člena 228 ES med decembrom 1996 in oktobrom 2005 poslala 296 pisnih opominov, od tega 50 naslovljenih na Francosko republiko, in 125 obrazloženih mnenj, od tega 25 naslovljenih na to isto državo članico. Komisija se je v tem istem obdobju 38-krat odločila, da bo pred Sodiščem vložila tožbo na podlagi navedene določbe, pri čemer se je sedem od teh odločb nanašalo na Francosko republiko, in je v 23-ih primerih tudi dejansko vložila tožbo pred Sodiščem, od tega v šestih zoper navedeno državo članico. Samo šest od tako začetih postopkov je bilo zaključenih s sodbo Sodišča, ker je bila v vseh ostalih primerih pred zaključkom sodnega postopka z zamudo odpravljena kršitev. Poleg tega naj bi se položaj poslabševal, saj je Komisija med 1. januarjem 2005 in 24. oktobrom 2005 na podlagi člena 228 ES izdala 50 pisnih opominov.

32 Posebni sodni postopek za izvršitev, ki je predviden v členu 228(2) ES, bi se tako moral, kot prepričevalni instrument, prilagoditi tako posebnim okoliščinam vsakega posameznega primera kot splošnejšim okoliščinam, med katerimi je tudi v prejšnji točki opisan razvoj.

33 V nasprotju z denarno kaznijo, ki ima, kar zadeva neizpolnitev v teku, prepričevalno vlogo in je namenjena temu, da se po izdaji sodbe Sodišča na podlagi člena 228 ES prepreči nadaljevanje te neizpolnitve, naj bi se s pavšalnim zneskom, ki se dolguje neodvisno od ravnanja zadevne države članice v zvezi s to neizpolnitvijo po tem, ko je izdana taka sodba, bolj kaznovalo ravnanje v preteklosti. Namen pavšalnega zneska naj bi tako bil odvrniti (države članice) od podobnih kršitev in preprečiti, da bi se le-te ponavljale. Grožnja glede njegove uporabe naj bi med drugim državo članico lahko

spodbudila k temu, da predhodno sodbo, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, izvrši čimprej in zlasti preden bi se pred Sodiščem začel drug postopek.

34 Komisija predlaga, da naj bi se pri izračunu pavšalnega zneska razlikovalo med dvema obdobjema, in sicer obdobjem, ki je preteklo od razglasitve zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji do 20. marca 2007, ko so bili objavljeni izvedbeni ukrepi iz marca 2007, in obdobjem po 20. marcu 2007.

35 Komisija se sklicuje na metodo izračuna iz sporočila iz leta 2005 in tako predlaga, prvič, naj se Francoski republiki naloži plačilo zneska 43.660 EUR za vsak dan, ki je potekel med 15. julijem 2004 in 20. marcem 2007.

36 Ta dnevni znesek izhaja, kot to predvideva navedena metoda izračuna, iz zmnožka pavšalne osnove v višini 200 EUR, koeficienta teže kršitve, ki je v tem primeru določen na 10, glede na lestvico od 1 do 20, in faktorja n za plačilno zmožnost vsake države članice, ki je za Francosko republiko določen na 21,83. Pavšalni znesek, ki se dolguje glede na zgoraj navedeno obdobje, naj bi tako znašal 42.743.140 EUR (43.660 EUR x 979 dni).

37 Komisija meni, da je v tem primeru koeficient teže kršitve 10 upravičen glede na očitnost kršitve, pri kateri gre za dalj časa trajajočo neizvršitev prenosa direktive, njeno dolgo trajanje, pomembnost kršenega pravila, ki je namenjeno varovanju zdravja ljudi in okolja ob hkratnem zagotavljanju prostega pretoka GSO, ter upoštevajoč ponavljajoče neizpolnitve obveznosti na področju GSO s strani Francoske republike. Komisija se glede slednjega sklicuje na sodbi z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija

proti Franciji (C-296/01, Recueil, str. I-13909) in z dne 27. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-429/01, Recueil, str. I-14355) in, v zvezi z drugo od teh sodb, na njeno izvršitev, do katere je prišlo po tem, ko je bila pred Sodiščem v skladu s členom 228 ES vložena tožba (glej sklep o izbrisu z dne 7. februarja 2007 v zadevi Komisija proti Franciji, C-79/06). Komisija tudi izpostavlja, da francoske oblasti niso lojalno sodelovale in da niso izražale namena izvršitve zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji.

38 Komisija v zvezi s škodovanjem javnim in zasebnim interesom, ki izhaja iz neizpolnitve obveznosti s strani Francoske republike, posebej poudarja pravno negotovost, ki naj bi zaradi zadevne neizpolnitve nastala za proizvajalce glede njihovih pravic in obveznosti. „Navodila", ki jih je za morebitne prosilce dovoljenj za opravljanje poskusov z GSO izdalo Ministrstvo za kmetijstvo in na katera se v odgovoru na tožbo sklicuje Francoska republika, naj bi bila pravno neobvezujoča in naj ne bi mogla vzpostavljati takšnih pravic in obveznosti kot v primeru, da bi bila Direktiva 2001/18 pravilno prenesena. Ta pravna negotovost naj bi izhajala tudi iz sodbe Upravnega sodišča Clermont-Ferrand z dne 4. maja 2006, s katero je bilo razveljavljeno dovoljenje za opravljanje poskusov zaradi neobstoja pravne podlage, ker ta direktiva ni bila prenesena.

39 Komisija hkrati trdi, da so zaradi neobstoja takega prenosa nastala tveganja v zvezi s čezmejnimi sproščanji GSO, ki niso kazensko preganjana, z zaviranjem biotehnoloških raziskovanj GSO in njihovega trženja ter z mednarodnimi trgovinskimi spori, ki so povezani z okoliščino, da naj upoštevna ureditev Skupnosti glede GSO, uvoženih iz tretjih držav, ne bi temeljila na usklajenem notranjem pravnem okviru Skupnosti, ki bi to ureditev lahko upravičeval.

40 Drugič, Komisija v zvezi z obdobjem po 20. marcu 2007 meni, da z ukrepi iz marca 2007 ni bila zagotovljena popolna izvršitev zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, ker členi 8(2), 19 in 23 Direktive 2001/18 po njenem

mnenju v tej fazi še vedno niso pravilno preneseni, tako da naj bi bilo za to obdobje še vedno treba naložiti plačilo dnevnega pavšalnega zneska, sorazmernega s težo še vedno trajajoče neizpolnitve.

41 Komisija predlaga, naj se dnevni pavšalni znesek, ki ga mora Francoska republika plačati od 21. marca 2007, izračuna kot zmnožek koeficienta teže kršitve – ki naj ga določi Sodišče, vendar tako, da bo sorazmeren s še vedno trajajočo kršitvijo –, pavšalne osnove v višini 200 EUR in faktorja n iz točke 35 te sodbe. Poleg tega naj bi se plačilo tega dnevnega zneska moralo naložiti do dne, ko bo zgoraj navedena sodba z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji izvršena v celoti.

42 Komisija meni, da bi tako predlagana metoda izračuna omogočala, da bi bil ob odločanju Sodišča skupni pavšalni znesek sorazmeren s težo kršitve in da bi se hkrati upoštevala morebitna naknadna dobra volja zadevne države članice.

43 Komisija na koncu trdi, da okoliščina, da je bil s sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263) naložen pavšalni znesek v višini 20 milijonov EUR, ne bi smela predstavljati osnove za ostale zadeve, ker je bil znesek simboličen, kar so opravičevale posebne postopkovne okoliščine tiste zadeve.

44 Francoska republika primarno meni, da je bila zgoraj navedena sodba z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji v celoti izvršena s sprejetjem izvedbenih

ukrepov iz marca 2007 in da je zahtevek Komisije, da se ji naloži plačilo pavšalnega zneska, zato postal brezpredmeten.

45 Vloga takšne sankcije bi namreč bila le v tem, da državo članico spodbudi k izvršitvi sodbe Sodišča, s katero je ugotovljena neizpolnitev z njene strani, ter da s tem zagotovi učinkovito uporabo prava Skupnosti, in ne v tem, da bi preprečila morebitne bodoče kršitve. Sicer pa naj bi sodbe, ki jih je doslej Sodišče izdalo na podlagi člena 228 ES, potrjevale, da v primeru prenehanja kršitve naložitev plačila takšnega pavšalnega zneska ni več upravičena.

46 Podredno Francoska republika meni, da pavšalnega zneska ni mogoče naložiti na podlagi splošnih ugotovitev, ampak bi iz posameznega primera morale izhajati posebne okoliščine, kot so tiste, ki jih je Sodišče navedlo v zgoraj navedeni sodbi z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji in ki se nanašajo na izredno dolgo trajanje neizvršitve sodbe Sodišča in na posebej resne posledice te neizpolnitve.

47 V tej zadevi naj takšni pogoji ne bi bili izpolnjeni. Po eni strani naj bi v tem primeru od razglasitve zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji preteklo bistveno manj časa in tudi sodba naj bi bila v tem primeru izvršena takoj po vložitvi tožbe pred Sodiščem. Po drugi strani naj bi se neizpolnitev nanašala zgolj na del določb iz Direktive 2001/18, namreč na tiste določbe, ki se razlikujejo od določb iz Direktive 90/220 ali jih presegajo, poleg tega pa naj bi imela zgolj zelo omejene praktične posledice. Tako naj bi bil ta postopek podoben vsem drugim zadevam, v katerih je Sodišče ocenilo, da naložitev plačila pavšalnega zneska ni primerna.

48 Francoska republika še bolj podredno meni, da je predlagani pavšalni znesek v vsakem primeru pretiran. Najprej naj bi bil nesorazmeren v primerjavi z zneskom 20 milijonov EUR, katerega plačilo je bilo naloženo z zgoraj navedeno sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji.

49 Poleg tega naj bi uporabljena metoda izračuna izkrivila pavšalni značaj sankcije, ker bi jo predlagani dnevni znesek dodatno približal k retroaktivni denarni kazni.

50 Končno naj bi bil predlagani koeficient teže kršitve previsok.

51 Prvič, neizvedba prenosa Direktive 2001/18 naj bi namreč imela le zelo omejene praktične posledice. Po eni strani naj bi bile najpogostejše uporabe GSO urejene v drugih predpisih, kot je na primer Uredba (ES) št. 1829/2003 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 o gensko spremenjenih živilih in krmi (UL L 268, str. 1), medtem ko naj bi bili zahtevki za dovoljenja na podlagi Direktive 2001/18 še vedno izredno redki. Po drugi strani naj bi bil uveden postopek za dovoljenje poskusov višjih gensko spremenjenih rastlin, ki temelji na dveh navodilih, ki ju je izdalo ministrstvo za kmetijstvo, in na tej podlagi izdana dovoljenja naj bi dejansko omogočala, da se dosežejo cilji iz Direktive 2001/18 glede zahtevkov za dovoljenja, obveščanja in posvetovanja z javnostjo in omejevanja tveganj širjenja, še zlasti čezmejnega, mikroorganizmov. Navedeno naj bi med drugim izhajalo tako iz vsebine navedenih navodil kot iz posamezne odločbe o dovoljenju, ki jo izda Francoska republika, in tudi iz različnih sodb, ki jih je izdal Conseil d'État.

52 Drugič, Francija naj bi bila med letoma 2003 in 2006 na drugem mestu med državami članicami tako glede na število zahtevkov za dovoljenje za sproščanje v poskusne namene kot tudi glede proizvodnje GSO v komercialne namene, kar naj bi potrjevalo, da niti trgovina z GSO niti biotehnološka raziskava nista bili ovirani zaradi neizvedbe prenosa Direktive 2001/18.

53 Tretjič, vprašanje prenosa navedene direktive naj ne bi bilo v okviru mednarodnih trgovinskih pogajanj nikoli izpostavljeno.

54 Četrtič, naj ne bi držalo, da Francoska republika ni sodelovala in da namerno ni izvršila zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, saj so ugotovljene zamude, kot je bilo že izpostavljeno v predhodnem postopku, posledica namere, da se pomiri vznemirjanje javnega reda, ki je nastalo zaradi pridelovanja GSO, in da se s pomočjo temeljitejše reforme od tiste, ki je zahtevana s samim prenosom Direktive 2001/18, olajša sprejetje teh kultur v okviru javnega mnenja.

55 Petič in končno, Komisija se naj ne bi mogla sklicevati na okoliščine, na podlagi katerih so bili uvedeni drugi, sedaj že zaključeni postopki zaradi neizpolnitve obveznosti.

Presoja Sodišča

56 Tudi če je plačilo denarne kazni, ki ima glede trajajoče neizpolnitve predvsem prisilno naravo, treba naložiti le, če neizvršitev sodbe, s katero je bila ta ugotovljena, še vedno

traja, kot izhaja iz točke 26 te sodbe, nasprotno pa iz ničesar ne izhaja, da bi to veljalo tudi, če gre za naložitev plačila pavšalnega zneska.

57 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je cilj postopka iz člena 228(2) ES spodbuditi državo članico kršiteljico k izvršitvi sodbe glede neizpolnitve obveznosti in s tem zagotoviti učinkovito uporabo prava Skupnosti ter da ukrepa, predvidena s to določbo, torej pavšalni znesek in denarna kazen, uresničujeta isti cilj (zgoraj navedena sodba z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 80).

58 Če se zdi naložitev denarne kazni posebej prilagojena za spodbuditev države članice, da v najkrajšem možnem roku izpolni obveznost, ki bi ob neobstoju takega ukrepa ostala neizpolnjena, temelji naložitev pavšalnega zneska bolj na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zasebne in javne interese, zlasti če se je neizpolnitev obveznosti nadaljevala dlje časa po sodbi, s katero je bila prvotno ugotovljena (zgoraj navedena sodba z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 81).

59 Sodišče je pristojno za to, da v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, in glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se zagotovi kar najhitrejša izvršitev sodbe, s katero je bila predhodno ugotovljena neizpolnitev obveznosti, ter da se prepreči ponovne podobne kršitve prava Skupnosti (glej zgoraj navedeno sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 97).

60 V zvezi s tem okoliščina, ki jo je izpostavila Francoska republika, da Sodišče doslej v primerih, kjer se je prvotna sodba v celoti izvršila pred zaključkom postopka, začetega na podlagi člena 228 ES, ni naložilo plačila pavšalnega zneska, ne more predstavljati

ovire za to, da bi se plačilo pavšalnega zneska naložilo v okviru druge zadeve, če bi se to izkazalo za nujno, upoštevajoč posebnosti primera in potrebno stopnjo prepričevanja ter odvračanja.

61 V zvezi s predlogi, ki jih glede naložitve plačila pavšalnih zneskov vsebuje sporočilo iz leta 2005, na katero se je Komisija sklicevala v tem postopku, je treba opozoriti, da čeprav široke smernice, kot so tiste, vsebovane v sporočilih, ki jih objavi Komisija, dejansko lahko prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti postopka, ki ga vodi Komisija, takšna pravila ne morejo zavezovati Sodišča pri izvajanju pooblastil, ki mu jih podeljuje člen 228(2) ES (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 85 in navedena sodna praksa).

62 Morebitna naložitev plačila pavšalnega zneska mora v vsakem posameznem primeru temeljiti na upoštevanju vseh bistvenih elementov, ki se nanašajo na značilnosti ugotovljene neizpolnitve in na ravnanje države članice, na katero se nanaša postopek, ki se je začel na podlagi člena 228 ES.

63 V zvezi s tem je namreč treba opozoriti, da iz besedila člena 228 ES, nič bolj kot iz prej navedenega namena tega člena, ne izhaja, da bi naložitev pavšalnega zneska morala biti samodejna, kot to predlaga Komisija v sporočilu iz leta 2005. Navedena določba s tem, ko določa, da „lahko“ Sodišče državi članici kršiteljici naloži plačilo denarne kazni ali pavšalnega zneska, podeljuje Sodišču široko diskrecijsko pravico, da ugotovi, ali je te sankcije treba naložiti ali ne.

64 Če Sodišče odloči, da bo naložilo denarno kazen ali pavšalni znesek, ju mora pri izvajanju diskrecijske pravice določiti tako, da sta po eni strani prilagojena okoliščinam in po drugi strani sorazmerna z ugotovljeno neizpolnitvijo ter plačilno sposobnostjo zadevne države članice (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Španiji, točka 41 in

navedena sodna praksa). Kar zadeva posebej naložitev pavšalnega zneska, je treba med odločilne dejavnike šteti trajanje neizpolnitve od sodbe, s katero je bila ugotovljena, in zadevne javne in zasebne interese (glej zgoraj navedeno sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, točka 114).

65 Sodišče v tem postopku ocenjuje, da je treba pri odločitvi o predlogu Komisije za naložitev pavšalnega zneska upoštevati naslednje okoliščine.

66 Prvič, v zvezi z ravnanjem Francoske republike glede njenih obveznosti do Skupnosti na posebnem področju GSO je bilo na podlagi člena 226 ES zoper to državo članico, kot je opozorila Komisija, že izdanih več sodb, s katerimi je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, in sicer je šlo za nepravilen prenos direktiv, sprejetih na navedenem področju.

67 Poleg ugotovitve neopravljenega prenosa Direktive 2001/18 iz zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, zaradi neizvršitve katere je bil uveden ta postopek, je bila namreč v zgoraj navedenih sodbah z dne 20. novembra 2003 in z dne 27. novembra 2003 v zadevah Komisija proti Franciji ugotovljena neizpolnitev obveznosti Francoske republike tudi v zvezi z nepopolnim prenosom Direktive 90/220 in Direktive Sveta 90/219/EGS z dne 23. aprila 1990 o uporabi gensko spremenjenih mikroorganizmov v zaprtih sistemih (UL L 117, str. 1).

68 Poleg tega iz zgoraj navedenega sklepa o izbrisu z dne 7. februarja 2007 v zadevi Komisija proti Franciji izhaja, da je Francoska republika ukrepe, potrebne za uskladitev

njenih obveznosti, sprejela šele po tem, ko je Komisija z namenom, da se ugotovi neizvršitev navedene sodbe z dne 27. novembra 2003, zoper njo začela postopek, zaradi česar je Komisija nato tožbo umaknila.

69 Kot je navedla Komisija, so takšne ponavljajoče kršitve države članice na posebnem področju ukrepov Skupnosti kazalniki, da je za učinkovito preventivo poznejših podobnih kršitev prava Skupnosti treba sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev plačila pavšalnega zneska.

70 Drugič, v zvezi s trajanjem neizpolnitve od razglasitve zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji je treba ugotoviti, da ni mogoče z ničemer opravičiti znatne zamude, ki je bila ugotovljena po razglasitvi navedene sodbe, pri dejanskem prenosu Direktive 2001/18, prenosu, ki v bistvu zahteva zgolj sprejetje notranjih zakonskih določb.

71 V zvezi s tem je treba zlasti ugotoviti, da čeprav Francoska republika ne prereka, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni izpolnila svoje obveznosti izvršitve navedene sodbe, so bili izvedbeni ukrepi iz marca 2007, prvi dosledni ukrepi, sprejeti za zagotovitev takšne izvršitve, sprejeti šele več kot leto po izteku navedenega roka.

72 V zvezi z okoliščino, ki dejansko izhaja iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, in sicer, da je pridelava GSO na prostem v Franciji povzročala in še vedno povzroča ostra nasprotovanja, predvsem izruvanja rastlin, in ob upoštevanju dejstva, da naj bi se zamuda pri izvršitvi zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji opravičevala predvsem z namenom, da se zagotovi parlamentarno delo in izvede temeljitejša reforma od tiste, predvidene z Direktivo 2001/18, je treba najprej izpostaviti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se država članica ne more sklicevati na

določbe, prakso ali položaje svojega notranjega pravnega reda, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Skupnosti (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 25). Zlasti se država članica, tudi če bi predpostavljali, da težave, na katere se sklicuje Francoska republika, dejansko deloma izhajajo iz uveljavitve pravil Skupnosti, ne more sklicevati na težave pri uporabi, do katerih je prišlo pri izvrševanju akta Skupnosti, vključno s temi, ki so povezane z nasprotovanjem posameznikov, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti in rokov, ki izhajajo iz predpisov prava Skupnosti (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Grčiji, točki 69 in 70).

73 Tretjič, v zvezi s težo neizpolnitve in zlasti glede njenega učinka na javne in zasebne interese je treba izpostaviti, da iz člena 1 Direktive 2001/18 izhaja, da je njen cilj približati zakone in druge predpise držav članic na področju dajanja v promet GSO in njihovega namernega sproščanja v okolje ter varovanje zdravja ljudi in okolja.

74 Kot izhaja iz navedenega člena 1 ter šeste in osme uvodne izjave te direktive, ureditev, ki je bila uvedena s to direktivo, poleg tega temelji na previdnostnem načelu in načelu preventivnega ukrepanja, ki sta temeljni načeli varstva okolja, na kateri se med drugim nanaša člen 174(2) ES.

75 Kot je v zvezi s tem poudarjeno v četrti in peti uvodni izjavi Direktive 2001/18, se lahko živi organizmi, sproščeni v okolje v velikih ali majhnih količinah v poskusne namene ali kot komercialni proizvodi, v okolju razmnožujejo in preidejo nacionalne meje ter pri tem prizadenejo druge države članice. Učinki takih sproščanj v okolje so lahko nepopravljivi. Varovanje zdravja ljudi in okolja zahteva ustrezno pozornost glede nadzora tveganj zaradi namernega sproščanja GSO v okolje.

76 Namen Direktive 2001/18, ki je bila sprejeta na podlagi člena 95 ES, je poleg tega tudi ta, da s približevanjem nacionalnih zakonodaj olajša prosti pretok GSO kot proizvodov ali kot snovi v proizvodih.

77 Kot je Sodišče že poudarilo, ima takšna neizpolnitev, če lahko neizvršitev sodbe Sodišča povzroči škodo okolju in nevarnost za zdravje ljudi, katerega ohranitev je eden izmed bistvenih ciljev okoljske politike Skupnosti, kot izhaja iz člena 174 ES, še posebno težo (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Grčiji, točka 94, in Komisija proti Španiji, točka 57).

78 Enako v bistvu velja, kadar je prosti pretok blaga kljub sodbi Sodišča, s katero se ugotovi neizpolnitev v zvezi s tem, še naprej oviran, tako da se krši pravo Skupnosti.

79 Čeprav bi morale biti v obravnavani zadevi določbe Direktive 2001/18 prenesene najpozneje do 17. oktobra 2002, je bilo predhodno navedeno, da Francoska republika kljub zgoraj navedeni sodbi z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji ob začetku tega postopka pred Sodiščem še vedno ni sprejela nobenega doslednega ukrepa za zagotovitev izvršitve navedene sodbe, s čimer bi zagotovila, da bi se bistveni cilji, ki jih tako skuša doseči zakonodajalec Skupnosti, v celoti dosegli.

80 Zgoraj navedeno zadostuje, da se upraviči naložitev plačila pavšalnega zneska v okviru tega postopka.

81 Sodišče meni, da je za določitev višine navedenega pavšalnega zneska poleg ugotovitev iz točk od 65 do 78 te sodbe koristno upoštevati tudi sledeče okoliščine.

82 Prvič, kot med drugim izhaja iz prve in tretje uvodne izjave Direktive 2001/18, je navedena direktiva nadomestila Direktivo 90/220 s podobno vsebino, pri čemer so bila uvedena različna izboljšanja, hkrati pa so bile določbe Direktive 90/220 preoblikovane. Tako je Sodišče z zgoraj navedeno sodbo z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji ugotovilo, da Francoska republika ni izpolnila obveznosti v zvezi s prenosom Direktive 2001/18, le kolikor se obveznosti, ki jih imajo države članice v skladu s to direktivo, razlikujejo od obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 90/220, ali jih presegajo.

83 Sicer pa je Komisija v tožbi v tej zadevi v zvezi s tem poudarila, in se pri tem sklicevala na točko 5 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Franciji, da, obravnavane ločeno, določbe členov 1, 2, od 4 do 6(1), (3) in (5), 8(1), od 10 do 12, 15(1) in (3), 21, 22, 24, 25, od 27 do 34 in od 36 do 38 Direktive 2001/18 ne zahtevajo ukrepov za izvršitev navedene sodbe.

84 Iz navedenega med drugim izhaja, da okoliščina, da Francoska republika do sprejetja izvedbenih ukrepov iz marca 2007 ni sprejela nobenega doslednega ukrepa za prenos Direktive 2001/18, nima iste teže, predvsem na področju varstva okolja, zdravja ljudi, prostega pretoka blaga in zadevnih javnih ter zasebnih interesov, kot v primeru, če kljub obstoju sodbe Sodišča, s katero je ugotovljena neizpolnitev obveznosti zadevne državne članice, v pravnem redu te države članice ni sprejet noben izvedbeni ukrep za zagotovitev uresničitve podobno pomembnih ciljev ureditve Skupnosti, kot so značilni za navedeno direktivo.

85 Drugič, v neki meri se lahko upošteva, da je bil z izvedbenimi ukrepi iz marca 2007, čeprav so bili sprejeti prepozno, zagotovljen dosleden prenos Direktive 2001/18, kajti po mnenju Komisije so bile do 27. junija 2008 nepravilno prenesene samo tri določbe navedene direktive.

86 Tretjič, Sodišče meni, tako kot generalni pravobranilec v točki 82 sklepnih predlogov, da iz okoliščin, navedenih v točki 71 te sodbe, in poteka predhodnega postopka, kot izhaja iz točk od 5 do 12 te sodbe, ni mogoče zaključiti, da bi navedeni nacionalni organi, poleg v tej sodbi predhodno ugotovljene neizpolnitve obveznosti glede izvršitve zgoraj navedene sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, med postopkom pred izvršitvijo navedene sodbe kršili tudi obveznost lojalnega sodelovanja, kot to zatrjuje Komisija, niti, da bi zato, da bi se izognili hitri izpolnitvi svojih obveznosti, s postopkom namenoma zavlačevali.

87 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je bila s tem, ko je bil pavšalni znesek, ki ga mora plačati Francoska republika, določen na 10 milijonov EUR, opravljena pravilna presoja okoliščin tega primera.

88 Zato je treba Francoski republiki naložiti, da Komisiji pod proračunsko postavko „viri lastnih sredstev Evropskih skupnosti“ plača pavšalni znesek v višini 10 milijonov EUR.

Stroški

89 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Francoski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta ni izpolnila obveznosti, se ji naloži plačilo stroškov.

90 Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, tega poslovnika Republika Češka, ki je intervenirala v podporo predlogov, ki jih je predložila Francoska republika, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Francoska republika, s tem da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni sprejela vseh ukrepov v zvezi z izvršitvijo sodbe z dne 15. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-419/03) glede neizvedbe prenosa določb Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS, ki se razlikujejo od tistih iz Direktive Sveta 90/220/EGS z dne 23. aprila 1990 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje ali jih presegajo, v nacionalno pravo, ni izpolnila obveznosti iz člena 228(1) ES.**

2. **Francoski republiki se naloži, da Komisiji pod proračunsko postavko „viri lastnih sredstev Evropskih skupnosti“ plača pavšalni znesek v višini 10 milijonov EUR.**

3. **Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.**

4. **Češka republika nosi svoje stroške.**

Podpisi