РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

9 декември 2008 година *

По дело C-121/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 228 ЕО на 28 февруари 2007 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н B. Stromsky и г-н C. Zadra, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Френска република, за която се явяват г-жа E. Belliard и г-жа S. Gasri, както и г-н G. de Bergues, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Чешка република, представлявана първоначално от г-н T. Boček, впоследствие от г-н M. Smolek, в качеството на представители,

встъпила страна,

* Език на производството: френски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н A. Ó Caoimh, г-н J.-C. Bonichot и г-н T. von Danwitz, председатели на състави, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н P. Kūris, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н L. Bay Larsen и г-жа P. Lindh, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н M.-A. Gaudissart, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 март 2008 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 юни 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своята искова молба Комисията на Европейските общности иска от Съда:

— да установи, че като не е взела всички мерки по изпълнението на Решение от 15 юли 2004 година по дело Комисия/Франция (C-419/03) относно липсата на транспониране във вътрешното си право на разпоредбите на Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета (ОВ L 106, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 75), които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на Директива 90/220/ЕИО на Съвета от 23 април 1990 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда (ОВ L 117, стр. 15), Френската република не е изпълнила задълженията си по член 228, параграф 1 ЕО,

— да осъди Френската република да заплати на Комисията по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ периодична имуществена санкция в размер на 366 744 EUR на ден за забава на изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция, считано от деня на постановяване на настоящото решение до деня, в който посоченото Решение по дело Комисия/Франция бъде напълно изпълнено,

— да осъди Френската република да заплати на Комисията по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ еднократно платима сума в размер на 43 660 EUR на ден за забава на изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция от деня на постановяване на посоченото решение до деня:

— в който същото това решение е напълно изпълнено, ако това стане, преди да бъде постановено решението по настоящото дело,

— в който е постановено решението по настоящото дело, ако горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция не е напълно изпълнено към този момент,

— да осъди Френската република да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

2 Директива 2001/18 е приета въз основа на член 95 ЕО. Според член 1 от нея тя има за цел да сближи законите, подзаконовите актове и административните разпоредби на държавите членки и да защити човешкото здраве и околната среда, от една страна, когато се осъществява съзнателно освобождаване на генетично модифицирани организми (наричани по-нататък „ГМО“) в околната среда за всяка друга цел освен пускане на пазара в рамките на Европейската общност, а от друга страна, когато ГМО се пускат на пазара като продукт или като съставка на продукт в рамките на Общността.

3 По силата на член 34, параграф 1 от посочената директива държавите членки въвеждат в сила законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с нея преди 17 октомври 2002 г.

4 Член 36 от Директива 2001/18 гласи:

„1. Директива 90/220/ЕИО се отменя считано от 17 октомври 2002 г.

2. Позоваванията на отменената директива се считат за позовавания на настоящата директива и следва да се разглеждат съгласно таблицата за съответствие в приложение VIII.“

Решение по дело Комисия/Франция

5 В точка 1 от диспозитива на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция Съдът се е произнесъл и е постановил:

„Като не е приела в предвидения срок необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби за транспонирането във вътрешното си право на разпоредбите на [Директива 2001/18], които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на [Директива 90/220], Френската република не е изпълнила задълженията си по Директива 2001/18.“

Досъдебна процедура

6 На поставен от Комисията въпрос на 5 ноември 2004 г. относно състоянието, в което се намира изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция, Френската република отговаря с писмо от 4 февруари 2005 г. В това писмо тя посочва, че с оглед на обстоятелството, че ГМО, и по-специално тяхното съзнателно освобождаване в околната среда, са станали широка тема на дебати и понякога на ожесточени конфликти във Франция, както показват множество мероприятия за унищожаване на култури на полето, по предложение

на председателя на Народното събрание през октомври 2004 г. е създадена парламентарна работна група относно рисковете от опитите и от използването на ГМО. В същото това писмо се уточнява също, че от своя страна, в стремежа си да насърчи спокоен и конструктивен дебат по проекта на закона за транспониране на Директива 2001/18, правителството е решило да остави тази работна група да приключи своята дейност. Очаквало се посочената дейност да завърши през април 2005 г.

7 На 21 февруари 2005 г. френските власти предоставят на Комисията текста на Декрет № 2005-51 от 26 януари 2005 г. за изменение на Декрет № 96-850 от 20 септември 1996 г. относно контрола на съзнателното освобождаване и на пускането на пазара за граждански цели на продукти, съставени изцяло или отчасти от генетично модифицирани организми (JORF от 28 януари 2005 г., стр. 1474), който според тях допринася за транспонирането на Директива 2001/18, като включва реактивните вещества в приложното поле на посочения Декрет № 96-850.

8 Като счита, че Френската република не е взела необходимите мерки, за да се съобрази с горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция, на 13 юли 2005 г. Комисията изпраща на тази държава членка официално уведомително писмо в приложение на член 228 ЕО.

9 Недоволна от получения отговор, на 19 декември 2005 г. Комисията изпраща мотивирано становище до Френската република, с което я приканва в срок от два месеца, считано от получаването на становището, да приеме необходимите мерки за гарантиране на изпълнението на посоченото решение.

10 На 20 февруари 2006 г. френските власти изпращат на Комисията текста на проект на закон относно ГМО, целящ транспониране на Директива 2001/18, реформиране на режима относно научните експертизи и създаване компенсационен фонд в полза на операторите, които са жертви на случайно попадане на ГМО в техните продукти, получени от „култура без ГМО“ (наричан по-нататък „проектозакон от 2006 г.“). Освен това френските власти обявяват, че посоченият проект, както и свързаните с него подзаконови мерки, ще бъдат приети до края на 2006 г.

11 На 8 май 2006 г. тези власти известяват Комисията, че на 23 март 2006 г. Сенатът е приел проектозакона от 2006 г., изпратен в Народното събрание още на другия ден.

12 На 21 февруари 2007 г. същите тези власти съобщават устно на службите на Комисията, че с оглед на натоварената програма на Народното събрание и на спирането на неговата дейност, считано от 25 февруари 2007 г., изглеждало, че проектозаконът от 2006 г. вече не може да бъде приет от действащата законодателна власт, така че било предвидено да се пристъпи към приемане в кратък период на подзаконови текстове, предназначени да осигурят транспонирането на Директива 2001/18.

13 При тези условия, като счита, че Френската република не е осигурила изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция, на 28 февруари 2007 г. Комисията предявява настоящия иск.

14 На същия ден френските власти потвърждават на Комисията съдържанието на горепосочения разговор и ѝ предават два проекта на декрет. Според Френската

република публикуването на последните и на други мерки, насочени също към осигуряване на транспонирането на Директива 2001/18, било предвидено за началото на април 2007 г.

Развитието, настъпило в хода на настоящото производство

15 С нота от 20 март 2007 г. френските власти предават на Комисията различни текстове, публикувани на същата дата в *Journal officiel de la République française* [Официален вестник на Френската република] (наричани по-нататък общо „мерките за изпълнение от март 2007 г.“), а именно:

— Декрет № 2007-357 от 19 март 2007 г. за изменение на Декрет № 93-774 от 27 март 1993 г. за определяне на списъка техники за генетична модификация и на критериите за класификация на генетично модифицирани организми,

— Декрет № 2007-358 от 19 март 2007 г. относно съзнателното освобождаване за всякаква друга цел, освен за пускане на пазара на продукти, съставени изцяло или отчасти от генетично модифицирани организми,

— Декрет № 2007-359 от 19 март 2007 г. относно разрешителна процедура за пускането на пазара на продукти, които не са предназначени за консумация, съставени изцяло или отчасти от генетично модифицирани организми,

— Постановление от 15 март 2007 г. за изменение на Постановление от 2 юни 1998 година относно техническите норми, на които трябва да отговарят инсталациите, за които се изисква разрешение по раздел 2680-2 от номенклатурата на класифицираните инсталации за защита на околната среда,

— Постановление от 15 март 2007 година за изменение на приложение I към Постановление от 2 юни 1998 г. относно общите предписания, приложими за класифицираните инсталации за защита на околната среда, които трябва да бъдат обявени според раздел 2680-1 — Генетично модифицирани организми, и

— Постановление от 15 март 2007 г. относно етикетирането на генетично модифицирани организми, предоставени от трети лица, за да бъдат използвани за целите на изследването, развитието или образованието.

16 Като приема, че мерките за изпълнение от март 2007 г. не осигуряват пълното изпълнение на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция и че член 8, параграф 2, член 17, параграфи 1, 2 и 9 и членове 19 и 23 от Директива 2001/18 все още не са правилно транспонирани, Комисията изменя с репликата си исканията относно съдържащите се в нейния иск имуществени санкции. В това отношение Комисията вече предлага на Съда:

— да намали размера на предложената в исковата молба периодична имуществена санкция на ден във връзка със забавата в съответствие със степента на изпълнение на посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Франция,

— да съобрази, в съответствие с посочената степен на изпълнение, размера на предложената в исковата молба еднократно платима сума, но само относно частта от нея, която се отнася до изтеклия период от 21 март 2007 г. до деня, в който:

— същото това Решение по дело Комисия/Франция е напълно изпълнено, ако това стане, преди да бъде постановено решението по настоящото дело,

— е постановено решението по настоящото дело, ако горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция не е напълно изпълнено към този момент.

17 При все това в съдебното заседание Комисията посочва, че според нея вече не се налагали допълнителни мерки за транспониране на член 17 от Директива 2001/18 във Франция.

18 Макар да признава, че не е осигурила изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция към датата, на която е изтекъл определения в мотивираното становище срок, Френската република е на мнение, че от този момент нататък мерките за изпълнение от март 2007 г. са осигурили пълното транспониране на Директива 2001/18 и следователно пълното изпълнение на посоченото решение. Ето защо тя счита, че исканията, целящи нейното осъждане да плати периодична имуществена санкция и еднократно платима сума, са останали без предмет или, при условията на евентуалност, че те са неоснователни или при всички случаи прекомерни. Поради това тя иска да бъдат отхвърлени.

19 След приключването на устната фаза на производството Френската република уведомява с писмо от 27 юни 2008 г. Съда и Комисията за приемането на Закон № 2008-595 от 25 юни 2008 г. относно генетично модифицираните организми (JORF от 26 юни 2008 г., стр. 10218, наричан по-нататък „Закона от 25 юни 2008 г.“).

20 След разглеждане на този акт Комисията уведомява с писмо от 30 юли 2008 г. Съда, че според нея, считано от неговото влизане в сила, т.е. от 27 юни 2008 г., посоченият закон осигурява пълното транспониране на Директива 2001/18 и следователно пълното изпълнение на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция. Впрочем в същото това писмо Комисията посочва, че вследствие на това нейното искане за осъждане на Френската република да плати периодична имуществена санкция е останало без предмет.

По неизпълнението

21 Макар член 228 ЕО да не предвижда в какъв срок трябва да бъде изпълнено решението, от постоянната съдебна практика следва, че интересът, свързан с непосредственото и еднакво прилагане на общностното право, изисква това изпълнение да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратки срокове (вж. по-специално Решение от 25 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания, C-278/01, Recueil, стр. I-14141, точка 27 и цитираната съдебна практика).

22 По-нататък, датата, към която се преценява наличието на неизпълнение на задължения от държава членка по член 228 ЕО, е датата на изтичане на срока, определен в издаденото въз основа на тази разпоредба мотивирано становище (вж. по-специално Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-503/04, Recueil, стр. I-6153, точка 19 и цитираната съдебна практика).

23 В конкретния случай е видно, че към датата на изтичане на двумесечния срок, определен в мотивираното становище от 19 декември 2005 г., срокът, в който е трябвало да бъде осигурено изпълнението на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция, изискващо приемането на мерки за транспониране на Директива 2001/18, отдавна е бил изтекъл, тъй като са били минали повече от 19 месеца от произнасянето на това решение.

24 Освен това е безспорно, че към същата тази дата на изтичане на срока Френската република не е била приела никакви мерки по изпълнението на посоченото решение, като се изключи приемането на Декрет № 2005-51, което е мярка с изключително ограничено значение, предвид наложеното ѝ тогава задължение за транспониране.

25 При тези условия следва да се приеме за установено, че Френската република не е изпълнила задълженията си по член 228, параграф 1 ЕО, с което впрочем тя самата се съгласява.

По имуществените санкции

По периодичната имуществена санкция

26 Както следва от точки 19 и 20 от настоящото решение, Комисията е посочила, че според нея влизането в сила на Закона от 25 юни 2008 г. осигурява пълното изпълнение на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция и че вследствие от това нейното искане за налагане на периодична имуществена санкция на Френската република е останало без предмет.

27 В това отношение следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика евентуалното налагане на периодична имуществена санкция по силата на член 228 ЕО, чийто принудителен характер спрямо продължаващото неизпълнение е бил многократно подчертаван от Съда (в този смисъл вж. по-специално Решение от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Гърция, C-387/97, Recueil, стр. I-5047, точки 90 и 92), по принцип е оправдано само доколкото продължава да е налице неизпълнението на задължения на държава членка, породено от неизпълнение на предходно решение на Съда (в този смисъл вж. по-специално Решение от 18 юли 2006 г. по дело Комисия/Италия, C-119/04, Recueil, стр. I-6885, точки 45 и 46, както и Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 40).

28 С оглед на гореизложеното Съдът счита, че не се налага да постанови осъждане за заплащане на периодична имуществена санкция.

По еднократно платимата сума

Доводи на страните

29 Комисията посочва, че занапред в случай на сезиране на Съда на основание член 228 ЕО и според обявеното в точка 10 от нейното Съобщение SEC (2005) 1658 от 13 декември 2005 г. (наричано по-нататък „Съобщението от 2005 г.“) тя ще предлага систематично държавата членка, която е в неизпълнение, да бъде осъдена да плати еднократно платима сума и че ще поддържа подобно искане, без да се отказва от своя иск, дори ако предходното решение на Съда бъде изпълнено в хода на съдебното производство.

30 Според Комисията този нов подход бил оправдан с цел да се избегне засягането на авторитета на решенията на Съда, на принципите на законност, на правна сигурност, както и на ефикасност на общностното право. Всъщност пълната липса на финансово санкциониране на забавеното поправяне на нарушение в хода на съдебното производство предполагала наличието на риск от това държавите членки да бъдат поощрявани да не изпълняват надлежно решенията на Съда и да забавят систематично своето изпълнение, както това все по-често се случвало на практика.

31 В това отношение Комисията подчертава, че в приложение на член 228 ЕО между декември 1996 г. и октомври 2005 г. е изпратила 296 официални уведомителни писма, 50 от които адресирани до Френската република, и 125 мотивирани становища, 25 от които адресирани до същата държава членка. През същия този период 38 пъти Комисията е взела решения да сезира Съда въз основа на посочената разпоредба, като 7 от тези решения се отнасят до Френската република, а Комисията действително сезира Съда в 23 случая, 6 от които насочени срещу посочената държава членка. Само 6 от така започнатите производства приключват с решение на Съда, като във всички останали случаи се стига до забавено поправяне на нарушение преди завършването на съдебното производство. Освен това има тенденция за утежняване на положението, тъй като Комисията е принудена да изпрати 50 официални уведомителни писма на основание посочения член 228 ЕО между 1 януари и 24 октомври 2005 г.

32 Поради това, в качеството на способ за убеждаване, предвиденото в член 228, параграф 2 ЕО специално съдебно изпълнително производство трябвало да се приспособи едновременно към специфичните обстоятелства на всеки конкретен случай и към по-общите обстоятелства, сред които се намира описаният в предходната точка развой.

33 Обратно на периодичната имуществена санкция, която има убеждаваща функция във връзка с продължаващото неизпълнение и е предназначена да предотврати това продължаване след постановяване на решението на Съда по член 228 ЕО, еднократно платимата сума, която се дължи независимо от поведението, възприето от засегнатата държава членка относно посоченото неизпълнение след постановяване на подобно решение, била по-скоро предназначена да санкционира минали действия. По този начин еднократно платимата сума имала възпиращо и превантивно действие спрямо повторението на аналогични нарушения. Заплахата за нейното налагане можела по-специално да накара

държавата членка да изпълни първоначалното решение за установяване на неизпълнението на задължения възможно най-скоро, и по-конкретно преди второ сезиране на Съда.

34 Комисията предлага при изчислението на еднократно платимата сума да се разграничат два периода, а именно, от една страна, периодът между датата на постановяване на горепосоченото Решение по дело Комисия/Франция и 20 март 2007 г., когато са били публикувани мерките за изпълнение от март 2007 г., а от друга страна, периодът след 20 март 2007 г.

35 Така, на първо място, позовавайки се на изложения в Съобщението от 2005 г. метод на изчисление, Комисията предлага на Френската република да бъде наложено плащането на сумата от 43 660 EUR на ден за периода от 15 юли 2004 г. до 20 март 2007 г.

36 Според посочения метод на изчисление тази сума на ден е резултат от умножението на основната еднократно платима сума от 200 EUR с коефициент за тежест на нарушението, който в конкретния случай е 10 (при скала от 1 до 20) и с фактор n — функция от платежоспособността на всяка държава членка, като по отношение на Френската република този фактор бил определен на 21,83. По този начин размерът на еднократно платимата сума, дължима относно горепосочения период, възлизал на 42 743 140 EUR (43 660 EUR × 979 дни).

37 Според Комисията в конкретния случай коефициентът за тежест 10 е оправдан с оглед на очевидния характер на нарушението, който произтича от липсата на транспониране на директива, с оглед на неговата голяма продължителност, на значимостта на нарушената норма, която е предназначена да защити човешкото здраве и околната среда, като едновременно с това гарантира свободното движение на ГМО, както и предвид повторяемостта на неизпълненията на Френската република на нейните задължения в областта на ГМО. Във връзка

с последните Комисията се позовава на Решение от 20 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция (C-296/01, Recueil, стр. I-13909) и на Решение от 27 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция (C-429/01, Recueil, стр. I-14355), а относно второто от тези решения — на неговото изпълнение, осъществено след сезиране на Съда въз основа на член 228 ЕО (вж. Определение за заличаване от регистъра от 7 февруари 2007 г. по дело Комисия/Франция, C-79/06). Комисията посочва също и липса на лоялно сътрудничество и на воля за окончателно изпълнение на горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция от страна на френските власти.

38 Колкото до накърняването на обществените и частни интереси в резултат от неизпълнението на Френската република, Комисията набляга по-специално върху породената от това правна несигурност за операторите относно техните права и задължения. Издадените от министерството на селското стопанство „наръчници“ на вниманието на потенциалните заявители за получаване на разрешение за експеримент с ГМО, които Френската република посочва при защитата си, били лишени от правна сила, и по-специално не можели да установят подобни права и задължения, както това можело да се постигне посредством правилно транспониране на Директива 2001/18. Тази правна несигурност се очертавала по-специално в Решение на Tribunal administratif [административен съд] на Clermont-Ferrand от 4 май 2006 г. за отмяната на разрешение за експеримент поради липсата на законова основа, вследствие на липсата на транспониране на тази директива.

39 Освен това Комисията изтъква, че липсата на подобно транспониране е породила рискове, изразяващи се в трансгранично освобождаване на ГМО, което не се преследва по наказателен ред, във възпиране на биотехнологичните изследвания на ГМО, както и на търговията с тях, или също така в международни търговски конфликти, свързани с обстоятелството, че приложимата общностна правна уредба по отношение на внесените от трети страни ГМО не почива на последователна правна основа вътре в Общността, с която тази уредба може да бъде обоснована.

40 На второ място, относно периода след 20 март 2007 г., Комисията е на мнение, че мерките от март 2007 г. не са осигурили пълното изпълнение на горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, като според нея член 8, параграф 2 и членове 19 и 23 от Директива 2001/18 на този етап оставали

неправилно транспонирани, така че плащането на еднократно платимата сума на ден, пропорционална на тежестта на продължаващото неизпълнение, било необходимо за посочения период.

41 Комисията предлага еднократно платимата сума на ден, която да се плаща от Френската република, считано от 21 март 2007 г., да бъде изчислена като коефициентът за тежест на нарушението, определен по преценка на Съда, който коефициент обаче е пропорционален на продължаващото нарушение, се умножи с основната сума от 200 EUR и с фактора n, споменати в точка 35 от настоящото решение. Освен това тази сума на ден би трябвало да бъде наложена до датата, на която горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция бъде напълно изпълнено.

42 Според Комисията така предложеният от нея метод на изчисляване позволява към момента на произнасяне на Съда да се стигне до обща еднократно платима сума, която е пропорционална на тежестта на нарушението и отчита евентуалната закъсняла добра воля на засегнатата държава членка.

43 На последно място, според Комисията обстоятелството, че с Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция (C-304/02, Recueil, стр. I-6263) е била наложена еднократно платима сума с размер от 20 милиона евро, не трябвало да служи като отправна точка за други дела, тъй като тази сума имала символично значение, което се обяснявало с особените процесуални обстоятелства, специфични за посоченото дело.

44 Френската република приема главно, че горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция било напълно изпълнено вследствие на приетите мерки за изпълнение от март 2007 г. и че поради това искането на

Комисията да бъде наложено плащането на еднократно платима сума било останало без предмет.

45 Всъщност подобно задължение за плащане имало функцията единствено да накара държавата членка да изпълни решение на Съда за установяване на неизпълнение на задължения от нейна страна и по този начин да осигури ефективното прилагане на общностното право, а не да предотврати извършването на евентуални бъдещи нарушения. Впрочем постановените досега решения на Съда въз основа на член 228 ЕО потвърждавали, че с прекратяване на неизпълнението отпада необходимостта от осъждане за плащане на подобна еднократно платима сума.

46 При условията на евентуалност Френската република счита, че плащането на еднократно платимата сума не може да бъде наложено въз основа на съображения от общ характер, а се изисква наличието на твърде особени обстоятелства, специфични за конкретния случай, като изложените от Съда в горепосоченото Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, които били свързани с изключително продължителния период на неизпълнение на решение на Съда и с особено тежките последици от това неизпълнение.

47 Подобни условия обаче не били налице в настоящото дело. От една страна, в дадения случай периодът след произнасянето на горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция бил много по-малък и освен това посоченото решение било изпълнено малко след сезирането на Съда. От друга страна, неизпълнението на задължения засягало само една част от разпоредбите на Директива 2001/18, а именно тези, които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на Директива 90/220, и освен това имало много ограничени практически последици. Също така настоящото дело било сходно с всички други дела, по които Съдът не е счел за удачно да наложи еднократно платима сума.

48 При условията на евентуалност спрямо предходното Френската република счита, че предложеният размер на еднократно платимата сума при всички случаи е прекомерно голям. Най-напред, той бил несъразмерен в сравнение със сумата от 20 милиона евро, наложена с горепосоченото Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция.

49 По-нататък, възприетият метод на изчисление променял еднократността на санкцията, тъй като предложената сума на ден приличала по-скоро на имуществена санкция с обратно действие.

50 Накрая, предложеният коефициент за тежест на нарушението бил много висок.

51 Първо, липсата на транспониране на Директива 2001/18 била породила само ограничени практически последици. От една страна, най-честата употреба на ГМО попадала в приложното поле на други правни уредби като Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОВ L 268, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3), докато молбите за разрешения въз основа на Директива 2001/18 били останали изключително малко на брой. От друга страна, в действителност била установена процедура за разрешение на експерименти с генетично модифицирани висши растения, основана на двата наръчника, издадени от министерството на селското стопанство, и издадените на тази база разрешения действително били позволили постигането на целите на Директива 2001/18 в областта на молбите за предоставяне на разрешения, информация и консултации на обществеността, както и по-конкретно за ограничението на рисковете от трансгранично разпространение на микроорганизми. За това свидетелствали по-специално както съдържанието на посочените наръчници, така и решението за предоставяне на индивидуално разрешение, които Френската република представя, и също така и различни решения на Conseil d'État.

52 Второ, в периода между 2003 г. и 2006 г. Френската република заемала второ място сред държавите членки както относно броя на молби за разрешение за освобождаване с експериментални цели, така и относно производството на ГМО за търговски цели, което свидетелствало, че нито търговията на ГМО, нито биотехнологичните изследвания били възпрепятствани поради липсата на транспониране на Директива 2001/18.

53 Трето, въпросът за транспонирането на тази директива никога не бил повдиган в рамките на международните търговски преговори.

54 Четвърто, от страна на Френската република не било налице нито липса на сътрудничество, нито нарочно въздържане да изпълни горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, като отбелязаните закъснения били свързани по-специално с желание да бъдат уталожени смущенията в обществения ред, причинени от културите на ГМО, и да бъде улеснено приемането на тези култури от общественото мнение благодарение на много по-амбициозни реформи от тези, до които водело транспонирането на разпоредбите на Директива 2001/18 само по себе си, както това вече било изложено в досъдебната фаза.

55 И накрая, на пето място, Комисията не можела да се позовава на обстоятелства, довели до други производства за неизпълнение на задължения, които понастоящем са прекратени.

Съображения на Съда

56 Ако осъждането за плащане на периодична имуществена санкция, която се отличава основно с принудителен характер по отношение на продължаващо неизпълнение на задължения, се налага, както е видно от точка 27 от настоящото решение, само доколкото продължава да е налице липсата на изпълнение на

решението, с което неизпълнението е било първоначално констатирано, то в замяна на това няма изискване да се подходи по подобен начин относно налагането на еднократно платима сума.

57 От практиката на Съда произтича, че предвиденото в член 228, параграф 2 ЕО производство има за цел да накара държава членка, която е в неизпълнение, да се съобрази с решението на Съда, установяващо неизпълнение на задължения, и по този начин да осигури ефективното прилагане на общностното право, както и че и двете мерки, предвидени в тази разпоредба, а именно еднократно платима сума и периодична имуществена санкция, са насочени към постигане на същата тази цел (Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 80).

58 Ако налагането на периодична имуществена санкция изглежда особено подходящо за насърчаване на държава членка да сложи край в най-кратък срок на неизпълнение на задължения, което при липсата на подобна мярка би продължило, то налагането на еднократно платима сума почива в по-голяма степен на преценката на последиците от неизпълнението на задълженията на засегнатата държава членка върху частните и публични интереси, по-конкретно когато неизпълнението е продължило дълъг период от време след постановяване на решението, с което първоначално е констатирано (Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 81).

59 Съдът е длъжен по всяко дело, в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от нивото на убеждаването и възпирането, които той счита за необходими, да определи подходящите имуществени санкции за осигуряване на възможно най-бързото изпълнение на предходното решение, установяващо неизпълнение на задължения, и за предотвратяване на повторни аналогични нарушения на общностното право (вж. Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 97).

60 В това отношение посоченото от Френската република обстоятелство, че до настоящия момент плащането на еднократно платима сума не е било налагано от Съда, когато е било осигурено пълно изпълнение на първоначалното решение преди приключването на производството, започнато въз основа на член 228 ЕО,

не може да представлява пречка подобно плащане да бъде наложено в рамките на друго дело, ако то се окаже необходимо с оглед на характеристиките на конкретния случай и на изискуемата степен на убеждаване и възпиране.

61 Колкото до предложенията, които се съдържат в Съобщението от 2005 г. в областта на налагане на еднократно платими суми, на което Комисията се позовава в настоящото дело, следва да се напомни, че ако насоки като съдържащите се в съобщенията на Комисията могат действително да спомогнат за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на Комисията, вярно е и че подобни правила не могат да обвържат Съда при изпълнението на неговите правомощия, които са му предоставени с член 228, параграф 2 ЕО (вж. по-специално Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 85 и цитираната съдебна практика).

62 Евентуалното налагане на еднократно платима сума трябва във всеки конкретен случай да бъде функция от всички релевантни елементи, свързани както с характеристиките на установеното неизпълнение на задължения, така и с поведението на самата държава членка, засегната от производството по член 228 ЕО.

63 Всъщност в това отношение следва да се посочи, че освен гореприпомнената цел на член 228 ЕО, неговото съдържание не посочва, че осъждането да се плати еднократна платима сума трябва да има автоматичен характер, както Комисията предлага в Съобщението от 2005 г. Предвиждайки, че Съдът „може“ да наложи плащането на периодична имуществена санкция или на еднократно платима сума на държавата членка, която е в неизпълнение, посочената разпоредба предоставя на Съда широка свобода на преценка, за да реши дали да бъдат наложени подобни санкции.

64 Когато реши да наложи периодична имуществена санкция или еднократно платима сума, Съдът е длъжен при упражняване на своето право на преценка да я определи по такъв начин, че тя да бъде, от една страна, съобразена с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерна на установеното нарушение, както и на платежоспособността на съответната държава членка (вж. Решение по

дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 41 и цитираната съдебна практика). Що се отнася по-конкретно до налагането на еднократно платима сума, сред релевантните фактори в това отношение са именно елементи като продължителността на нарушението след постановяване на решението, с което то е констатирано, както и разглежданите публични и частни интереси (вж. Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 114).

65 В настоящото дело Съдът счита, че при произнасяне по искането на Комисията за налагане на еднократно платима сума следва да се вземат предвид следните обстоятелства.

66 На първо място, относно възприетото от Френската република поведение спрямо нейните общностни задължения в специфичната област на ГМО, посочената държава членка вече е била предмет на множество постановени въз основа на член 226 ЕО решения за установяване на неизпълнение от нейна страна поради неправилно транспониране на приетите в тази област директиви, както напомня Комисията.

67 Всъщност освен установената липса на транспониране на Директива 2001/18 с горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, чието неизпълнение е довело до настоящото производство, също така неизпълнение на задълженията на Френската република е било установено с горепосочените Решение от 20 ноември 2003 г. и Решение от 27 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция поради непълното транспониране съответно на Директива 90/220, както и на Директива 90/219/ЕИО на Съвета от 23 април 1990 година относно работа с генетично модифицирани микроорганизми в контролирани условия (ОВ L 117, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 13).

68 Впрочем от споменатото Определение за заличаване от регистъра от 7 февруари 2007 г. по горепосоченото дело Комисия/Франция става ясно, че едва след като

Комисията е подала иск за установяване на неизпълнение на това Решение от 27 ноември 2003 г., Френската република е взела мерки, за да се съобрази със своите задължения, вследствие на които Комисията се е отказала от своя иск.

69 Както намеква Комисията, подобно повторение на нарушения от държава членка в специфичен сектор на общностната дейност може да представлява показател за това, че за ефективната превенция на бъдещо повторение на аналогични нарушения на общностното право може да е необходимо приемането на възпиращи мерки, каквато е налагането на еднократно платима сума.

70 На второ място, що се отнася до продължителността на неизпълнението след произнасянето на горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, следва да се приеме за установено, че в конкретния случай нищо не оправдава установената значителна забава за ефективното транспониране на Директива 2001/18 след постановяването на това решение, за което транспониране по същество се изисква единствено приемане на вътрешни нормативни разпоредби.

71 По-конкретно в това отношение следва да се посочи, че макар Френската република да не оспорва, че към датата, на която е изтекъл определеният в мотивираното становище срок, тя не е изпълнила своите задължения за изпълнение на посоченото решение, мерките за изпълнение от март 2007 г. като първи мерки, насочени да осигурят подобно изпълнение, са приети чак след повече от една година от посочената дата.

72 Относно обстоятелството, действително доказано от представената на Съда преписка, че отглеждането на култури от ГМО на полето е предизвикало и продължава да предизвиква силови мероприятия във Франция, по-конкретно изкореняване, и относно факта, че забавата за изпълнение на горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция се обяснявала с желанието да се изясни парламентарната дейност и да се проведе реформа, по-напредничава от тази, която се изисква с Директива 2001/18, следва преди всичко да се напомни, че според постоянната съдебна практика държава членка не може да се

позовава на разпоредби, практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат от общностното право (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 25). По-специално, дори и да се предположи, че споменатите от Френската република затруднения действително са породени отчасти от прилагането на нормите с общностен произход, държава членка не може да се позовава на трудностите при прилагането, възникнали на стадия на изпълнението на общностен акт, включително свързани със съпротивата на частноправните субекти, за да оправдае неспазването на задълженията и сроковете, произтичащи от нормите на общностното право (вж. Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точки 69 и 70).

73 На трето място, относно тежестта на нарушението, по-специално с оглед на неговото отражение върху съществуващите публични и частни интереси, следва да се посочи, че както е видно от член 1 от Директива 2001/18, тя има за цел да сближи законите, подзаконовите актове и административните разпоредби на държавите членки в областта на пускането на пазара на ГМО и на съзнателното освобождаване на същите в околната среда, както и да защити човешкото здраве и околната среда.

74 Както и видно от посочения член 1, както и от шесто и осмо съображение от тази директива, установеният с нея режим е основан и на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, за които следва да се напомни, че представляват основни принципи на защитата на околната среда, посочени по-специално в член 174, параграф 2 ЕО.

75 Както е посочено в това отношение в четвърто и пето съображение от Директива 2001/18, живи организми, освободени в околната среда в големи или малки количества за експериментални цели или като търговски продукти, могат да се размножат в околната среда и да пресекат национални граници, с което да засегнат други държави членки. Последиците върху околната среда от подобно освобождаване могат да бъдат необратими. Опазването на човешкото здраве и околната среда изисква също и да бъде отделено дължимото внимание на контролиране на рисковете от съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда.

76 Чрез сближаването на националните законодателства, осъществено от приетата въз основа на член 95 ЕО Директива 2001/18, тя има за цел и да улесни свободното движение на ГМО като продукти или като съставка на продукти.

77 Все пак, както Съдът вече е посочил, когато липсата на изпълнение на решение на Съда може да нанесе вреди на околната среда и да застраши здравето на хората, чието опазване е част от самите цели на общностната политика в областта на околната среда съгласно член 174 ЕО, подобно неизпълнение на задължения се отличава с особена тежест (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе, точка 94 и Решение по дело Комисия/Испания, посочено по-горе, точка 57).

78 По принцип същото важи и когато продължават да съществуват пречки пред свободното движение на стоки в нарушение на общностното право, независимо от наличието на решение на Съда, с което е установено неизпълнение на задължения в това отношение.

79 В конкретния случай, въпреки че разпоредбите на Директива 2001/18 е трябвало да бъдат транспонирани най-късно до 17 октомври 2002 г., по-горе беше посочено, че независимо от горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, към датата на сезиране на Съда с настоящия иск Френската република все още не била приела каквато и да било съответна мярка, за да осигури изпълнението на посоченото решение и да гарантира по този начин, че така преследваните от общностния законодател основни цели са били напълно постигнати.

80 Всички изложени дотук съображения са достатъчни да обосноват налагането на еднократно платима сума в рамките на настоящото дело.

81 За целите на определяне на посочената еднократно платима сума Съдът счита за уместно освен изложените в точки 66—79 от настоящото решение съображения да се вземат предвид и следните обстоятелства.

82 На първо място, както е видно по-специално от първо и трето съображение от Директива 2001/18, тя заменя Директива 90/220, която е имала подобен предмет, като внася различни подобрения в последната едновременно с нейното преформулиране. По този начин в своето Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, Съдът е установил неизпълнението на задълженията от Френската република поради липсата на транспониране на Директива 2001/18 само доколкото задълженията, които са наложени на държавите членки с последната, се различават или имат по-голям обхват от произтичащите от Директива 90/220.

83 Впрочем в своята искова молба по настоящото дело Комисията подчертава в това отношение, като се позовава на точка 5 от посоченото Решение по дело Комисия/Франция, че взети поотделно, разпоредбите на членове 1, 2, 4 и 5, член 6, параграфи 1, 3 и 5, член 8, параграф 1, членове 10—12, член 15, параграфи 1 и 3, членове 21, 22, 24, 25, 27—34 и 36—38 от Директива 2001/18 не изискват мерки за изпълнението на посоченото решение.

84 От гореизложеното произтича по-конкретно, че липсата на каквито и да са съответни мерки за транспонирането на Директива 2001/18 от Френската република до приемането на мерките за изпълнение от март 2007 г. няма същата степен на тежест, най-вече относно плановете за защита на околната среда, на човешкото здраве, на свободното движение на стоките и на разглежданите публични и частни интереси, като степента на тежест, която щеше да бъде налице при наличие на общностна правна уредба, преследваща цели с подобно значение като целите на посочената директива, в изпълнение на която уредба не е приета никаква мярка за изпълнение в правния ред на засегнатата държава членка, независимо от съществуването на решение на Съда за установяване неизпълнението от посочената държава членка на нейните задължения.

85 На второ място, в известна степен може да се вземе предвид това, че независимо от несвоевременното им приемане, мерките за изпълнение от март 2007 г. са осигурили напълно съответстващо транспониране на Директива 2001/18, като според Комисията само три разпоредби от нея са останали непълно транспонирани до 27 юни 2008 г.

86 На трето място, Съдът счита, подобно на генералния адвокат в точка 82 от неговото заключение, че посочените в точка 72 от настоящото решение обстоятелства и развитието на досъдебното производство, както следва по-специално от точки 6—13 от настоящото решение, не позволяват да се направи изводът, че освен установеното в настоящото решение неизпълнение от страна на националните власти на задължението им да изпълнят горепосоченото Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, тези власти не са изпълнили и задължението си за лоялно сътрудничество за периода, завършил с изпълнение на посоченото решение, и са възприели нарочно поведение на забава с единствената цел да се освободят от бързото изпълнение на техните задължения в това отношение, обратно на твърденията на Комисията.

87 С оглед на всичко изложено дотук обстоятелствата в конкретния случай са преценени правилно посредством определянето на еднократно платимата сума в размер на 10 милиона евро, която Френската република трябва да изплати.

88 Следователно Френската република трябва да бъде осъдена да плати на Комисията по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ еднократно платима сума в размер на 10 милиона евро.

По съдебните разноски

89 По смисъла на 69, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл. След като Комисията е направила искане за осъждането на Френската република и неизпълнението на нейните задължения е установено, последната следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

90 В съответствие с член 69, параграф 4, първа алинея от същия правилник Чешката република, встъпила в подкрепа на исканията на Френската република, понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Като не е взела към датата, на която е изтекъл определеният в мотивираното становище срок, всички мерки по изпълнението на Решение от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция (C-419/03) относно липсата на транспониране във вътрешното ѝ право на разпоредбите на Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета, които разпоредби се различават или имат по-голям обхват от тези на Директива 90/220/ЕИО на Съвета от 23 април 1990 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда, Френската република не е изпълнила задълженията си по член 228, параграф 1 ЕО.

2) Осъжда Френската република да заплати на Комисията на Европейските общности по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ еднократно платима сума в размер на 10 милиона евро.

3) Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.

4) Чешката република понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи