

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н. MAZÁK

представено на 5 юни 2008 година¹**I — Въведение**

1. Настоящото производство е образувано по искова молба на Комисията на основание член 228 ЕО. Комисията твърди, че Френската република не е изпълнила Решение на Съда от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, С-419/03². Първоначално Комисията е поискала на Френската република да бъде наложена периодична имуществена санкция в размер на 366 744 EUR на ден за забава на изпълнението на Решение по дело С-419/03, считано от постановяването на решението по настоящото производство до пълното изпълнение на Решение по дело Комисия/Франция. Освен това Комисията иска Френската република да бъде задължена да заплати еднократно платима сума.

2. В своето Решение по дело С-419/03 Съдът обявява, че 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/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 Съвета³, които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на Директива 90/220/ЕИО от 23 април 1990 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда⁴, Френската република не е изпълнила задълженията си по Директива 2001/18.

3. Директива 2001/18 цели да сближи законите, подзаконовите актове и административните разпоредби на държавите членки и да защити човешкото здраве и околната среда, 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, и когато ГМО се пускат на пазара като продукт или като съставка на продукт в рамките на Общността⁵

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Все още непубликувано в Recueil, ОВ 2004 г., С-228, стр. 15.

3 — ОВ L 106, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 75.

4 — ОВ L 117, 1990 г., стр. 15.

5 — Вж. член 1 от Директива 2001/18.

II — Правна уредба

или веднага след като непредвидената промяна е станала известна или новата информация е налице;

A — Директива 2001/18

4. Член 8 от Директива 2001/18, озаглавен „Боравене с модификации и нова информация“, гласи:

„1. В случай на някаква модификация или непредвидена промяна при съзнателното освобождаване на ГМО или комбинация от ГМО, която би могла да има последици по отношение на рисковете за човешкото здраве и околната среда, след като компетентният орган вече е дал своето съгласие или ако е налице нова информация за подобни рискове, когато нотификацията е била разглеждана от компетентния орган на държава членка или след като този орган е дал своето писмено съгласие, нотифициращото лице незабавно:

а) взема необходимите мерки за опазване на човешкото здраве и околната среда;

б) информира компетентния орган за всяка модификация предварително

в) актуализира мерките, посочени в нотификацията.

2. Ако компетентният орган получи информацията, упомената в параграф 1, която би могла да има значителни последици по отношение на рисковете за човешкото здраве и околната среда, или съгласно обстоятелствата, описани в параграф 1, компетентният орган оценява тази информация и я прави достъпна за обществеността. Той може да изиска от нотифициращото лице да промени условията, временно [да спре] или да преустанови съзнателното освобождаване, като информира за това обществеността.“

5. Член 19 от Директива 2001/18, озаглавен „Съгласие“, предвижда:

„1. Без да се засягат изискванията по силата на друго общностно законодателство, само ако е било дадено писмено съгласие за пускането на пазара на даден ГМО като продукт или като съставка на продукт, въпросният продукт може да бъде използван без допълнителна нотификация в цялата Общност [...]

2. Нотифициращото лице може да приеме пускането на пазара само след като е получило писменото съгласие на компетентния орган в съответствие с членове 15, 17 и 18 и в съответствие с условията, предвидени в това съгласие. [...]"

6. Член 23, параграф 1 от Директива 2001/18, озаглавен „Предпазна клауза“, предвижда:

„Когато една държава членка в резултат на нова или допълнителна информация, станала известна след датата на съгласието и засягаща оценката на риска за околната среда или повторната оценка на съществуващата информация, въз основа на нови или допълнителни научни знания, има изчерпателни основания да счита, че даден ГМО като продукт или като съставка на продукт, който е бил надлежно нотифициран и е получил писмено съгласие по силата на настоящата директива, представлява риск за човешкото здраве или околната среда, въпросната държава членка може временно да ограничи или забрани на своята територия употребата и/или продажбата на този ГМО като продукт или като съставка на продукт.

Държавата членка гарантира, че в случай на сериозен риск се прилагат спешни мерки, като временно [спиране] или преустановяване на пускането на пазара, включително и информиране на обществеността.

Държавата членка незабавно информира Комисията и другите държави членки за предприетите действия по силата на този член и дава мотивите за решението си, предоставя своя преглед на оценката на екологичния риск, като посочва дали и как условията на съгласието следва да бъдат изменени или съгласието следва да се преустанови, както и, когато е целесъобразно, новата или допълнителната информация, на която е основано решението ѝ.“

7. Член 34 от Директива 2001/18 предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива преди 17 октомври 2002 г. [...]"

8. Член 36 от Директива 2001/18 предвижда:

„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.“

Б — *Национално законодателство*

9. Член L533-6 от френския Кодекс за околната среда (наричан по-нататък „Кодексът“) предвижда:

„Разрешенията, предоставени от останалите държави членки на Европейския съюз по силата на разпоредби, приети в съответствие с Директива 90/220/ЕО от 23 април 1990 година от тези държави или от други държави, страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, се считат за разрешение по силата на тази глава.

При все това когато са налице основателни причини да се счита, че продукт, разрешен от друга държава членка или от друга държава — страна по споразумението, представлява риск за общественото здраве или за околната среда, административният орган може временно да ограничи или да забрани употребата или пускането на пазара на този продукт.“

10. Член L535-2 от Кодекса, който се съдържа в глава V от раздел III от него, предвижда:

„I. — Винаги когато това е обосновано от нова преценка на рисковете, възникнали за общественото здраве или за околната среда поради наличието на генетично модифицирани организми, за сметка на титуляра на разрешението или на притежателите на генетично модифицираните организми административният орган може:

- 1 да преустанови временно действието на разрешението до получаване на допълнителна информация и ако е необходимо, да разпорежи изтегляне от продажба на продуктите или да забрани употребата им;
- 2 да наложи изменения на условията на съзнателното освобождаване;
- 3 да отмени разрешението;
- 4 да разпореди унищожаването на генетично модифицираните организми и ако това не бъде извършено от титуляра на разрешението или от притежателя, да извърши унищожаването по служебен път.

II. — Освен в неотложни случаи тези мерки могат да бъдат приложени само ако на титуляра на разрешението е била предоставена възможност да представи становището си.“

В съответствие с член L535-6 от [Кодекса] компетентният административен орган може да поиска лицето, отговорно за съзнателното освобождаване, да промени условията си, да спре временно или да прекрати съзнателното освобождаване и да уведоми обществеността за това.“

11. Член L537-1 от Кодекса, който се съдържа в раздел III от него, предвижда:

„Условията за прилагане на глави III, V и VI от този раздел се определят с декрет на Conseil d'État.“

13. Член 16 от 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, предвижда:

12. Член 16 от 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, предвижда:

„Предвидените в параграф I от член L535-2 от [Кодекса] мерки, които компетентният административен орган приема, са временни. В случай на сериозен риск тези мерки следва да бъдат приети спешно и обществеността да бъде надлежно уведомена.“

„Ако компетентният административен орган разполага с информация относно нови елементи, които могат да имат значителни последици от гледна точка на рисковете за човешкото здраве и околната среда, той следва да осъществи нова преценка на рисковете и да направи тези елементи достъпни за обществеността.“

Компетентният административен орган следва да уведоми Комисията на Европей-

ските общности и държавите членки за взетите мерки и да мотивира решението си, като изложи повторната си оценка на рисковете за околната среда и като посочи дали условията на разрешението трябва да бъдат изменени, или действието му трябва да бъде прекратено, и ако е необходимо — новата или допълнителна информация, на която той основава своето решение.“

III — Обстоятелства, предлагащи спора

A — Решението по дело C-419/03

14. Точка 1 от диспозитива на Решение по дело C-419/03 гласи, че „[к]ато не е приела в предвидения срок необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби за транспонирането във вътрешното си право на разпоредбите на Директива 2001/18/ЕО [...], които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на Директива 90/220/ЕИО [...], Френската република не е изпълнила задълженията си по Директива 2001/18.“

Б — Досъдебна процедура

15. На 5 ноември 2004 г. Комисията отправя искане до френските власти да

я уведомят за мерките, приети от Френската република, за изпълнение на Решение по дело C-419/03. На 4 февруари 2005 г. френските власти уведомяват Комисията, че е създадена парламентарна работна група относно ГМО и че Френската република възнамерява да транспонира Директива 2001/18 при завършване дейността на тази парламентарна работна група. На 21 февруари 2005 г. френските власти изпращат на Комисията Декрет № 2005-51 от 26 януари 2005 г. Френските власти считат, че въпросният декрет е допринесъл за транспонирането на Директива 2001/18.

16. На 13 юли 2005 г. Комисията изпраща на Френската република официално уведомително писмо на основание член 228 ЕО, с което уведомява тази държава членка, че приетите мерки са недостатъчни за изпълнение на Решение по дело C-419/03. Комисията посочва, че ще бъдат наложени имуществени санкции за неизпълнение на решение на Съда и определя на Френската република двумесечен срок да приеме всички необходими мерки за изпълнение на съдебното решение по дело C-419/03. Тъй като не е удовлетворена от представения на 22 септември 2005 г. отговор на Френската република, на 19 декември 2005 г. Комисията ѝ изпраща мотивирано становище, в което посочва, че като не е приела необходимите мерки за изпълнение на Решение по дело C-419/03, тази държава членка не е изпълнила задълже-

нията си по член 228, параграф 1 ЕО. Комисията иска от Френската република да се съобрази с това мотивирано становище в срок от два месеца, считано от получаването му.

17. На 20 февруари 2006 г. френските власти изпращат на Комисията текста на проект на закон, целящ транспониране на Директива 2001/18 (наричан по-нататък „проектозаконът от 2006 г.“), който се очаквало да бъде приет в края на второто тримесечие на 2006 г. На 8 май 2006 г. френските власти уведомяват Комисията, че на 23 март 2006 г. Сенатът е приел проектозакон от 2006 г., изпратен в Народното събрание на 24 март 2006 г. Като счита, че Френската република все още не е изпълнила Решение по дело С-419/03, на 28 февруари 2007 г., Комисията предявява настоящия иск.

IV — Производство пред Съда и развитието, настъпило в хода на настоящото производство

18. В исквата си молба Комисията моли Съда:

„— да установи, че като не е взела всички необходими мерки по изпълнението

на Решение на Съда [...] по дело С-419/03 относно липсата на транспониране във вътрешното си право на разпоредбите на Директива 2001/18/ЕО [...], които се различават или имат по-голям обхват от разпоредбите на Директива 90/220/ЕИО [...], 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 Решение по дело С-419/03, считано от деня на постановяване на решението по настоящото дело до деня, в който Решение по дело С-419/03 бъде напълно изпълнено,

— да осъди Френската република да заплати на Комисията по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ еднократно платима сума в размер на 46 660 EUR на ден за забава на изпълнението на Решение по дело С-419/03 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, или

— в който е постановено решението по настоящото дело, ако горепосоченото Решение по дело C-419/03 не е напълно изпълнено към този момент,

— да осъди Френската република да заплати съдебните разноски.“

19. Френското правителство иска Съдът да:

„обяви, че Френската република е преустановила нарушението, установено в решението от 15 юли 2004 г., и поради това да отхвърли исканията на Комисията за това, Френската република да бъде осъдена да плати периодична имуществена санкция и еднократно платима сума, както и Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Ако обаче Съдът приеме, че Френската република следва да бъде осъдена да плати еднократно платима сума, тази държава членка иска от Съда да вземе предвид обстоятелствата по настоящия случай, които следва да накарат Съда да определи много по-нисък размер от определения от Комисията.“

20. С Определение на председателя на Съда от 27 септември 2007 г. Чешката република е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Френската република. Чешката република не представя никакво писмено или устно становище в настоящото производство.

21. На 20 март 2007 г. френските власти уведомяват Комисията с писмо, че на този ден в Официален вестник на Френската република са публикувани три декрета и три наредби за транспониране на Директива 2001/18. Въпросните декрети и наредби са приложени към писмената защита на Френската република по настоящото производство.

22. В писмената си защита и в съдебното заседание френското правителство се съгласява с това, че към момента на предявяване на иска по настоящото производство то не е било приело необходимите мерки за изпълнение на Решение по дело C-419/03.

23. В писмената си реплика Комисията счита, че въпреки транспонирането на много от разпоредбите на Директива 2001/18 посредством посочените в точка 21 по-горе декрети и наредби, член 8, параграф 2, член 17, параграфи 1, 2 и 9, член 19 и член 23 от тази директива не са транспонирани. Така в своята писмена реплика Комисията иска Съдът:

— да намали размера на предложената в точка 18 по-горе 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 посочената в точка 18 еднократно платима сума, но само относно частта от нея, която се отнася до изтеклия период от 21 март 2007 г.⁶ до деня, в който:

— същото това Решение по дело Комисия/Франция (С-419/03) 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 (С-419/03) не е напълно изпълнено към този момент.

24. На съдебното заседание от 12 март 2008 г., на което Комисията и френското правителство представят устни становища, Комисията посочва, че член 17, параграфи 1, 2 и 9 от Директива 2001/18 са били транспонирани правилно от Френската република.

6 — Комисията счита, че посочените в точка 21 по-горе три декрета и три наредби са влезли в сила на 21 март 2007 г.

V — Неизпълнение на задължения

25. Според постоянната съдебна практика 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 становище⁷. По настоящото дело е безспорно, че към датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, което ѝ е било изпратено на 19 декември 2005 г., Френската република все още не е била приела необходимите мерки за изпълнение на Решение на Съда по дело С-419/03.

26. С оглед на гореизложеното считам, че като не е взела необходимите мерки с оглед изпълнението на Решение по дело С-419/03, Френската република не е изпълнила задълженията си по член 228, параграф 1 ЕО.

7 — Вж. Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция (С-304/02, Recueil, стр. I-6263, точка 30), Решение от 18 юли 2006 г. по дело Комисия/Италия (С-119/04, Recueil, стр. I-6885, точка 27), Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия (С-503/04, Сборник, стр. I-6153, точка 19) и Решение от 10 януари 2008 г. по дело Комисия/Португалия (С-70/06, Сборник, стр. I-1, точка 18).

VI — Имуществени санкции

A — Предварителни съображения

27. Тъй като наред с останалото Комисията иска на Френската република да бъде наложена периодична имуществена санкция, трябва да се установи дали неизпълнението на задължения на държава членка е продължило до разглеждането на фактите от Съда⁸. Следователно е необходимо да се прецени дали Френската република е продължила във времето нетранспонирането на член 8, параграф 2, член 19 и член 23 от Директива 2001/18.

Б — Степен на неизпълнение на Решение по дело C-419/03

1. Доводи на страните

28. Според Комисията по време на досъдебната процедура френските власти са посочили, че някои от разпоредбите на Директива 2001/18 изискват транспони-

ране посредством закони, а не посредством подзаконови разпоредби. Комисията твърди също, че членове L531-1—L537-1 от Кодекса установяват приложимия към ГМО правен режим и поради това се съдържат в законната част на Кодекса. Комисията счита, че в писмената си защита френското правителство не е посочило защо впоследствие транспонирането на Директива 2001/18 посредством подзаконови разпоредби вместо посредством закони е станало възможно, и твърди, че френското правителство трябва да обоснове тази промяна в подхода си.

29. Комисията твърди, че френските власти не са транспонирали правилно член 8, параграф 2 от Директива 2001/18. Комисията посочва, че член L535-2 от Кодекса, който не е бил променен и който има действие независимо от всякакви мерки за прилагане, включително поспециално от член 16 от Декрет № 2007-358, предоставя на административните власти много по-широки правомощия за намеса в сравнение с установените в член 8, параграф 2 от Директива 2001/18. Макар член L535-2 от Кодекса да предоставя на административните власти правомощието да приемат установените в член 8, параграф 2 от Директива 2001/18 мерки, последните могат да бъдат приети, на първо място, без обществеността да бъде уведомявана за тях, а на второ място — въз основа само на повторна оценка на рисковете вместо въз основа на информация, която би могла да има значителни последици по отношение на рисковете за човешкото здраве и околната среда съгласно член 8, параграф 2 от Директива 2001/18.

⁸ — Вж. в този смисъл Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция (посочено в бележка под линия 7, точка 3).

30. Комисията твърди, че френските власти не са транспонирали изцяло и правилно член 19 от Директива 2001/18, в който са установени условията, на основание на които ГМО могат да бъдат използвани в цялата Общност. Според Комисията член L533-6 от Кодекса конкретно препраща към разрешенията, предоставени от останалите държави членки в съответствие с Директива 90/220, и по този начин същият не взема предвид разрешенията, предоставени от другите държави членки на основание Директива 2001/18.

31. Комисията счита, че френските власти не са транспонирали правилно предпазната клауза, съдържаща в член 23 от Директива 2001/18, която дава право на държава членка при определени условия временно да ограничи или забрани употребата и/или продажбата на ГМО на нейната територия. Комисията подчертава обстоятелството, че за да бъде извършено позоваване на съдържащата се в член 23 от Директива 2001/18 предпазна клауза, след датата на съгласието трябва да е станала известна нова или допълнителна информация или да са налице нови или допълнителни научни знания, които изискват повторна оценка на съществуващата информация. Комисията твърди, че съответните разпоредби на френското право са много по-широки по обхват от член 23 от Директива 2001/18. Така член L533-6 от Кодекса, който се отнася до предоставените от другите държави членки разрешения, разрешава ограничаване на забраната за употреба или за пускане на пазара на продукти по „основателни причини“. Член L535-2 от Кодекса, който се отнася до разрешенията, предоставени от компетентните френски органи, им позволява „винаги когато това е обосновано от нова преценка на рисковете, възникнали за общественото здраве или за

околната среда поради наличието на генетично модифицирани организми“, да спрат временно действието на дадено разрешение, да наложат промени в условията за съзнателното освобождаване, да отменят дадено разрешение или, наред с останалото, да разпоредят унищожаването на ГМО. Освен това член 16 от Декрет № 2007-359 разрешава да бъде извършена повторна оценка на рисковете за околната среда, когато не е налице нова или допълнителна информация и когато не са налице нови или допълнителни научни знания.

32. Френското правителство твърди, че в съответствие с член 34, параграф 1 от Директива 2001/18 и с член 249 ЕО изборът, дали транспонирането на директива да бъде извършено посредством приемане на законови или подзаконови разпоредби, е въпрос от сферата на вътрешната правна система на всяка държава членка. Според френското правителство Conseil constitutionnel е приел, че закон, който съдържа разпоредби от подзаконово естество, не е противоконституционен. Освен това Декрет № 2007-358 и Декрет № 2007-359 били приети вследствие на становище на Conseil d'État и в съответствие с него.

33. Френското правителство счита, че член 8, параграф 2 от Директива 2001/18 е бил правилно транспониран посредством член 16 от Декрет № 2007-358, който установява в съответствие с член L537-1 от Кодекса условията, на основание на които следва да бъдат приложени разпоредбите на член L535-2 от Кодекса. В съответствие с установените в член 8, параграф 2 от Директива 2001/18 условия член 16 от Декрет № 2007-358 предвижда, че когато компетентният

административен орган има информация относно новите елементи, които могат да имат значителни последици по отношение на рисковете за човешкото здраве и околната среда, този орган следва да направи нова оценка на рисковете и да информира обществеността за тези елементи. При такива обстоятелства и в съответствие с член L535-2 от Кодекса въпросният орган може да измени условията за освобождаване, да спре временно или да отмени разрешението за подобно освобождаване и да уведоми обществеността за това.

34. Френското правителство твърди, че член 19 от Директива 2001/18 е бил транспониран правилно. Въпреки обстоятелството, че член L533-6 от Кодекса се позовава на признаването на разрешения, предоставени от други държави членки на основание Директива 90/220, този член от Кодекса следвало да се тълкува като позоваващ се и на Директива 2001/18, предвид това, че член 36 от Директива 2001/18 предвижда позоваванията на отменената Директива 90/220 да се считат за позовавания на Директива 2001/18. Освен това, в съответствие с френската съдебна практика когато в подзаконов нормативен акт е направено позоваване на закон, който е бил отменен и заменен от закон, уреждащ същата материя, националният съд трябва да замени позоваването на първия закон с позоваване на втория. Освен това в съответствие със съдебната практика на Conseil d'État административните органи са длъжни да тълкуват националното законодателство в съответствие с директивите на Общността. Френското правителство твърди също, че във Франция са били признати няколко разрешения, предоста-

вени от други държави членки на основание Директива 2001/18.

35. Френското правителство счита също, че член 23 от Директива 2001/18 е бил транспониран правилно. Обратно на твърденията на Комисията това правителство посочва, че френското право не предвижда две отделни предпазни клаузи. То изтъква, че член L533-6 от Кодекса само предоставя на компетентния орган правомощието да спре временно действието на разрешение, предоставено от друга държава членка, докато член L535-2 от Кодекса установява условията, в съответствие с които подобно временно спиране на действието може да бъде наложено по отношение на разрешенията, предоставени от френските власти на основание член L533-5 от Кодекса или предоставени от други държави членки. Освен това според френското правителство Комисията неправилно счита, че член L535-2 от Кодекса е много общ по своя обхват. Макар член L535-2 да не изисква осъществяване на повторна оценка въз основа на нова или допълнителна информация или въз основа на нови или допълнителни научни знания, френското правителство счита, че при липсата на подобна информация резултатът от повторната оценка не може да бъде твърде различен от първоначалната оценка, въз основа на която е предоставено разрешение. По отношение на член 16 от Декрет № 2007-359 френското правителство счита, че тази разпоредба включва наложеното посредством член 23 от Директива 2001/18 задължение да информира Комисията и държавите членки за предприетите от него мерки и да изложи мотивите за приетото от него решение, като предостави извършената от него повторна оценка на рисковете за околната среда и посочи дали условията на съгла-

сието следва да бъдат изменени или дали съгласието следва да се преустанови, и когато е целесъобразно — новата или допълнителната информация, на която е основано решението му.

2. Съображения

36. В съдебната практика е установено, че държава членка не може да се позове на разпоредби, практики или ситуации от своя вътрешен правен ред, за да оправдае неизпълнението на задължения съгласно общностното право⁹. Поради това считам, че доводите, изтъкнати от френското правителство в писменото му становище и в устно изложените му съображения, относно вътрешните проблеми, с които се е сблъскало при приемане на законодателство относно ГМО, не могат да бъдат приети за обосноваване на неизпълнението на общностното право, и по-специално за липсата на правилно транспониране на Директива 2001/18 и на изпълнение на Решение на Съда по дело C-419/03.

37. В писменото си становище Комисията твърди, че френското правителство трябва да посочи защо според него приемането на подзаконовни нормативни актове представлява адекватен способ за транспониране на Директива 2001/18, като се има предвид това, че по-рано френското правителство е приемало, че тази директива следва да

бъде транспонирана посредством закони и подзаконовни разпоредби.

38. Съгласно установената съдебна практика разпоредбите на директива трябва да се прилагат с неоспорима задължителна сила, с необходимата специфичност, точност и яснота¹⁰. Разпоредбите, предназначени да осигурят транспонирането на директива, трябва да създадат правно положение, което е достатъчно ясно, точно и прозрачно, така че частноправните субекти да могат да установят пълния обхват на техните права и задължения и когато е необходимо — да се позоват на тези права пред националните съдилища¹¹.

39. Освен това съгласно установената съдебна практика в рамките на процедурата по член 228 ЕО Комисията следва да представи на Съда необходимата информация, за да установи степента на изпълнение от страна на държавата членка на съдебното решение, с което е установено неизпълнение на задължения¹². Освен това след като Комисията е представила достатъчно доказателства, от които е видно, че неизпълнението на задължения продължава, съответната държава членка следва да оспори подробно и по същество представената информация и последиците от нея¹³.

9 — Решение от 26 юни 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-212/99, Recueil, стр. I-4923, точка 34) и Решение от 9 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания (C-195/02, Recueil, стр. I-7857, точка 82).

10 — В този смисъл наред с останалите вж. и Решение от 18 октомври 2001 г. по дело Комисия/Ирландия (C-354/99, Recueil, стр. I-7657, точка 27).

11 — Вж. наред с останалите и Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-131/88, Recueil, стр. I-825, точка 6).

12 — Решение от 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Гърция (C-387/97, Recueil, стр. I-5047, точка 73).

13 — Решение от 12 юли 2005 г. Комисия/Франция, посочено в бележка под линия 7, точка 56.

40. Според мен общите забележки на Комисията относно избора на правен инструмент, използван от френските власти за транспониране на Директива 2001/18, сами по себе си не са достатъчни, за да установят, че съгласно посочената в точка 38 по-горе съдебна практика това транспониране е било неправилно и че по тази причина Френската република не е изпълнила Решение на Съда по дело C-419/03. Освен това не считам, че в хода на настоящото производство Комисията е привела достатъчно доказателства, различни от твърдяната промяна в подхода на френското правителство относно избора на правен инструмент за транспониране на Директива 2001/18, за да може да поиска това правителство да обоснове подробно защо приемането на подзаконови вместо законови разпоредби е достатъчно за транспониране на Директива 2001/18. Поради това считам за необходимо да се разгледат твърденията на Комисията относно неправилното транспониране във френското право на конкретни разпоредби от Директива 2001/18.

41. По отношение на твърдението, че френските власти не са транспонирали по подходящ начин член 8, параграф 2 от Директива 2001/18, според мен Комисията е доказала, че член L535-2 от Кодекса, който несъмнено е по-широк по обхват от член 8, параграф 2 от Директива 2001/18, не е ясно ограничен посредством разпоредбата на член 16 от Декрет № 2007-358, която има по-тесен обхват.

42. Макар член L537-1 от Кодекса да предвижда наред с останалото, че мерките за прилагане на главата от Кодекса, в която се съдържа член L535-2,

са приети посредством декрет, и член 16 от Декрет № 2007-358 всъщност да възпроизвежда голяма част от текста на член 8, параграф 2 от Директива 2001/18 и в действителност да прави конкретно позоваване на член L535-2 от Кодекса, при прочит на въпросните разпоредби и в светлината на доводите на страните не съм убеден, че член L535-2 от Кодекса непременно е ограничен от член 16 от Декрет № 2007-358 и че по тази причина член L535-2 от Кодекса не може да бъде приложен изцяло и независимо от разпоредбата на член 16 от Декрет № 2007-358. Следователно въпреки ограничителния текст на член 16 от Декрет № 2007-358 не считам че член 8, параграф 2 от Директива 2001/18 е бил приложен по достатъчно ясен, сигурен и правно обвързващ начин.

43. Считам също, че Френската република не е транспонирала правилно член 19 от Директива 2001/18, тъй като френското право не е признало конкретно разрешенията, предоставени от другите държави членки на основание Директива 2001/18. Липсата на конкретна разпоредба, с която да се признават подобни разрешения, според мен поражда в известна степен правна несигурност по отношение на подобно признаване. Обстоятелството, че член L533-6 от Кодекса се позовава на признаването на разрешения, предоставени на основание Директива 90/220 и че съгласно член 36 от Директива 2001/18 позоваванията на Директива 90/220 се считат за позовавания на Директива 2001/18, не е достатъчно, за да се запълни липсата на конкретна разпоредба от френското право относно признаването на разрешенията, предоставени на основание Директива 2001/18. Освен това според мен френското правителство не е доказало, че

по силата на френската съдебна практика, когато в национален закон или подзаконен акт е направено позоваване на директива, която впоследствие е била отменена и заменена с друга директива, уреждаща същата материя, такова позоваване ще бъде заместено с позоваване на тази последна директива. Освен това обстоятелството, че в съответствие с френската съдебна практика административните власти са длъжни да тълкуват националното законодателство в съответствие с общностните директиви¹⁴ и че разрешенията, предоставени от другите държави членки на основание Директива 2001/18, в действителност са били признати във Франция, не е достатъчно за премахване на правната несигурност относно признаването на въпросните разрешения поради липсата на конкретна национална разпоредба в това отношение.

44. По отношение на член 23 от Директива 2001/18 считам, че Френската република не е транспонира правилно първа алинея на член 23, параграф 1¹⁵. На основание първа алинея от член 23, параграф 1 от Директива 2001/18 държава членка може да

приеме предпазни мерки по отношение на ГМО като продукт или като съставка на продукт, който е бил надлежно нотифициран и е получил писмено съгласие по силата на Директива 2001/18, само когато държава членка има конкретни основания да счита, въз основа на нова или допълнителна информация, станала известна след датата на съгласието, или на нови или допълнителни научни знания, че определен ГМО като продукт или като съставка на продукт представлява риск за човешкото здраве или за околната среда. Според мен обаче, както твърди и Комисията, от прочита на член L535-2 от Кодекса става ясно, че националните административни власти могат да приемат предпазни мерки на основание на тази разпоредба при много по-малко строги условия, а именно когато това е обосновано от нова оценка на рисковете от наличието на ГМО за общественото здраве или за околната среда. Не съм убеден обаче във верността на твърдението на френското правителство, че подобна нова оценка всъщност може да се осъществи само въз основа на нова или допълнителна информация или въз основа на нови или допълнителни научни знания.

14 — Следва да се посочи, че това твърдение по никакъв начин не е доказано от френското правителство в настоящото производство. Всъщност в писменото си становище и в устното си изложение Комисията, без да бъде опровергана от френското правителство, посочва решение на административния съд на Клаермон Феран от 4 май 2006 г., в което посоченият съд вместо да тълкува националното право в съответствие с Директива 2001/18, отменя някои предоставени съгласно френското право разрешения, тъй като националните разпоредби, въз основа на които са предоставени разрешенията, противоречат на текста на Директива 2001/18. Съдът е уведомен, че това решение понастоящем е предмет на обжалване. Освен това в своето писмено становище френското правителство набляга на това, че въпросното решение представлява изолиран случай.

15 — Считам, че член 16 от Декрет № 2007-359 транспонира във френското право текста на втора и трета алинея от член 23, параграф 1 от Директива 2001/18.

45. Ето защо считам, че към датата на съдебното заседание по настоящото производство Френската република не е транспонира правилно член 8, параграф 2, член 19 и първа алинея на член 23, параграф 1 от Директива 2001/18 и поради това не е изпълнила изцяло Решение на Съда по дело C-419/03.

В — *Периодична имуществена санкция*

1 Доводи на страните

46. Въз основа на метода за изчисление, установен в Съобщение на Комисията за прилагане на член 228 от Договора за ЕО (SEC (2005) 1658, наричано по-нататък „Съобщението от 2005 г.“), в исковата си молба Комисията предлага Съдът да наложи периодична имуществена санкция на Френската република в размер на 366 744 EUR на ден за забава на изпълнението на Решение по дело C-419/03 от датата на постановяване на решението на Съда по настоящото дело до деня, в който Решение по дело C-419/03 бъде изпълнено. Размерът на периодичната имуществена санкция е изчислен чрез умножаване на основна еднократно платима сума от 600 EUR с коефициент 10 (по скала от 1 до 20) за тежестта на нарушението, с коефициент 2,8 (по скала от 1 до 3), който отговаря на периода от 28 месеца, изтекъл между постановяването на Решение по дело C-419/03 и 12 декември 2006 г. — датата, на която Комисията приема решение да предложи периодична имуществена санкция, както и с коефициент 21,83, изчислен въз основа на brutния вътрешен продукт на Френската република и на броя гласове, които тази държава членка има в Съвета на Европейския съюз, който коефициент отразява платежоспособността на посочената държава членка.

47. Комисията счита, че Директива 2001/18 е основен елемент от правната

рамка на Общността относно освобождаването и пускането на пазара на ГМО. Директива 2001/18 цели да осигури безопасното и контролирано разработване на биотехнологии в рамките на Общността, да гарантира свободното движение на ГМО, разрешено в съответствие с тази директива, и да защити човешкото здраве и околната среда. Тези цели са застрашени от липсата на транспониране от страна на Френската република на части от тази директива. Комисията счита, че тази липса на транспониране засяга частни и обществени интереси и надхвърля националните граници. Така според Комисията липсата на транспониране на части от Директива 2001/18 води до дълбока правна несигурност в областта на ГМО и застрашава интересите на производителите на ГМО, както и биотехнологичните проучвания относно ГМО. Тази несигурност може да навреди и на международните отношения на Общността.

48. Френското правителство счита, че Директива 2001/18 е била транспонирана изцяло посредством приемането на посочените в точка 21 по-горе мерки и че не е необходимо налагането на периодична имуществена санкция.

2 Съображения

49. Ако Съдът приеме, че Френската република не е изпълнила неговото Решение по дело C-419/03, на основание член 228, параграф 2, трета алинея и с оглед на своето Решение по дело Комисия/Франция, C-304/02 той може да наложи

на тази държава членка еднократно платима сума и/или периодична имуществена санкция. С оглед на обстоятелствата в конкретния случай Съдът преценява по всяко дело паричните санкции, които следва да определи¹⁶. В това отношение предложенията на Комисията относно паричните санкции не могат да обвържат Съда и представляват само полезна отправна точка. Освен това Съобщението от 2005 г., което също не обвързва Съда, допринася за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на тази институция¹⁷.

50. Периодичната имуществена санкция трябва да бъде определена по такъв начин, че да бъде едновременно съобразена с обстоятелствата и съразмерна на установеното нарушение и на платежоспособността на съответната държава членка. Освен това основните критерии, които трябва да бъдат взети предвид, за да се осигури принудителният характер на периодичната имуществена санкция с оглед на еднакво и ефективно прилагане на общностното право, по принцип са продължителността на нарушението, степента на тежест на нарушението и платежоспособността на съответната държава членка. При прилагането на тези критерии трябва да се вземат предвид по-конкретно последиците на неизпълнението за частните и за обществените интереси, както и необходимостта да се постигне спешно изпълнение на задълженията от страна на съответната държава членка¹⁸.

16 — Решение по дело Комисия/Франция, С-304/02, посочено в бележка под линия 7, точка 86, Решение от 14 март 2006 г. по дело Комисия/Франция (С-177/04, *Rescueit*, стр. I-2461, точка 58) и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точка 31.

17 — Вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точка 34.

18 — Вж. Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точки 38 и 39.

51. По отношение на тежестта на нарушението по настоящото производство, в своята искова молба Комисията първоначално предлага коефициент 10 (по скала от 1 до 20) въз основа на това, че според нея Френската република не е транспонирала изцяло голям брой разпоредби на Директива 2001/18¹⁹. Следва да се посочи обаче, че към датата на съдебното заседание по настоящото дело Комисията поддържа иска си само по отношение на три разпоредби от Директива 2001/18. Поради това според мен първоначалното предложение на Комисията по отношение на степента на тежест на нарушението по настоящото дело има ограничена релевантност и полза.

52. Според мен при преценка на тежестта на нарушението, свързано с липса на транспониране на директива, освен разглеждането на общата значимост на въпросната директива в рамките на правната сфера на Общността Съдът следва да обърне особено внимание на съдържанието и относителната важност на определени разпоредби от тази директива, които държавата членка не е транспонирала.

53. Според четвърто съображение от преамбюла на Директива 2001/18 живи организми, освободени в околната среда за експериментални цели или като

19 — Член 3, параграф 1, член 6, параграфи 2 и 4, член 7, член 8, параграф 2, член 9, член 13, параграфи 2 и 6, член 14, параграф 1, член 15, параграф 2, членове 16, 17, 18, 19, 20, 23, 26 и 35, както и приложения II, III, IV, V, VI и VII.

търговски продукти, могат да се размножат в околната среда и да пресекат национални граници. Нещо повече, последните върху околната среда от подобно освобождаване могат да бъдат необратими. Поради това Директива 2001/18 цели да сближи законите на държавите членки по отношение на съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда и да осигури безопасното разработване на промишлени продукти чрез използването на ГМО посредством създаване на всеобхватна и прозрачна законодателна рамка²⁰. Освен това Директива 2001/18 цели опазването на човешкото здраве и околната среда и спазването на изискванията на Протокола от Картахена по биологична безопасност към Конвенцията за биологичното разнообразие²¹.

54. В писмената си реплика Комисията изтъква, че член 19 от Директива 2001/18 относно общностното измерение на съгласието за пускане на пазара на даден ГМО като продукт или като съставка на продукт, предоставено на основание тази директива, и член 23 от Директива 2001/18, който установява предпазна клауза, са „стълбовете“ на тази директива. Според мен това становище е подкрепено, наред с останалото, и от текста на членове 19 и 23 от Директива 2001/18 и от съображение 56 от преамбюла на тази директива. Член 19 от Директива 2001/18 предвижда взаимното признаване в цялата Общност на

ГМО като продукт или като съставка на продукт, разрешени на основание тази директива, и член 23, озаглавен „Предпазна клауза“, урежда и хармонизира много точно условията, въз основа на които държава членка може временно да ограничи или забрани употребата и/или продажбата на подобен ГМО като продукт или като съставка на продукт на своята територия. Липсата на правилно транспониране от страна на Френската република на член 19 и на член 23, параграф 1, първа алинея от Директива 2001/18 според мен създава значителна правна несигурност в тази държава членка във връзка с основни аспекти на нормите относно пускането на пазара и ограничаването на разрешените ГМО на основание посочената директива, като по този начин се застрашава тяхното свободно движение. Според мен създадената правна несигурност поради липсата на транспониране от страна на Френската република на тези ключови разпоредби от Директива 2001/18 нанася много вреди, като се има предвид безспорната научна несигурност относно ГМО. Считам, че обстоятелството, както изтъква Френската република, че е възможно, наред с останалото, тази държава членка да бъде един от водещите общностни производители на ГМО или да е признала предоставени от други държави членки разрешения на основание Директива 2001/18, не способства за премахване или разсейване на създадената от Френската република несигурност поради липсата на пълно транспониране на Директива 2001/18.

55. Поради това считам, че посоченият коефициент 6 (по скала от 1 до 20) отразява тежестта на нарушението на Френската република във връзка с липсата на транспониране на член 8, параграф 2, член 19

20 — В която обществеността бива консултирана във връзка със съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда. Вж. член 2 и съображения 7 и 10 от преамбюла на Директива 2001/18.

21 — Вж. съображения 5 и 13 от преамбюла на Директива 2001/18.

и член 23, параграф 1, първа алинея от Директива 2001/18.

56. По отношение на коефициента относно продължителността на нарушението предложението на Комисията той да бъде 2,8 (по скала от 1 до 3) на основание на забавата от 28 месеца, според мен не трябва да бъде прието от Съда. От документите, представени на Съда, е видно, че предложеният от Комисията коефициент е изчислен въз основа на времето, което е изтекло между датата на постановяване на Решение по дело С-419/03 и 12 декември 2006 г. — датата, на която Комисията приема решение да предложи периодична имуществена санкция. Следва обаче да се напомни, че в съответствие с практиката на Съда продължителността на дадено нарушение трябва да се преценява към датата на установяване на първоначалното нарушение на основание член 226 ЕО и към момента, в който Съдът прави преценка на фактите в производство по член 228 ЕО²².

57. Освен това е ясно, че Комисията основава предложението си за коефициент 2,8 на параграф 17 от Съобщението от 2005 г., в който е предвидено, че „[п]родължителността на нарушението увеличава основната еднократно платима сума с мултипликационен коефициент между 1 и 3, изчислен въз основа на лихвен процент от 0,10 месечно, считано от датата на постановяване на решението по член 226 [ЕО]“. Според мен разглежданата разпоредба от Съобщението от 2005 г. е противоречива и поради това неприло-

жима, тъй като изглежда, че тя определя 3 като горна граница на коефициента относно продължителността въпреки обстоятелството, че нарушението може да продължи повече от 30 месеца. Бих изтъкнал също, че в Решение по дело Комисия/Франция, С-177/04 Съдът е посочил, че не е обвързан от скалата от 1 до 3, която Комисията е предложила по това дело²³.

58. В настоящия случай са изминали почти четири години от постановяването на 15 юли 2004 г. на Решение по дело С-419/03 и съдебното заседание от 12 март 2008 г. по настоящото производство²⁴. Поради това считам, че в светлината на предходната практика на Съда коефициент 3 е по-подходящ за отчитане на продължителността на нарушението в настоящото производство. В това отношение бих посочил, че коефициент 3 за продължителност е възприет за идентична забава от почти четири години на правилното транспониране на общностно законодателство в Решение по дело Комисия/Франция, С-177/04²⁵. Освен това в Решение по дело Комисия/Испания, С-278/01 Съдът приема, че съображения от техническо естество, които в рамките на кратък период от време са затруднили изпълнението на решение на Съда по член 226 ЕО, могат да бъдат взети предвид при определяне на коефициента

22 — Вж. също Решение от 14 март 2006 г. по дело Комисия/Франция, С-177/04 (посочено в бележка под линия 16, точка 71).

23 — Вж. точка 71, в която Съдът посочва, че неговото „право на преценка освен това не е ограничено от скалата от 1 до 3, предложена от Комисията“ (Решение от 14 март 2006 г., посочено в бележка под линия 16).

24 — Освен това въпреки частичното изпълнение от страна на Френската република на Решение по дело С-419/03, което само по себе си е осъществено със значителна забава и едва след като е подадена исковата молба по настоящото производство, са изтекли почти три години, тъй като Решение по дело С-419/03 е постановено на 15 юли 2004 г., а посочените в точка 21 по-горе правни норми са публикувани на 20 март 2007 г.

25 — Вж. точки 73 и 74 (решение, посочено в бележка под линия 16).

за продължителност на нарушението²⁶. Според мен вътрешните проблеми, възникнали за Френската република при транспониране на Директива 2001/18, са по-скоро от политическо, отколкото от техническо естество и поради това не следва да бъдат взети предвид при определяне на коефициента за продължителност.

59. Що се отнася до предложението на Комисията, състоящо се в това, основна сума да бъде умножена с коефициент, изчислен въз основа на brutния вътрешен продукт на съответната държава членка и на броя на нейните гласове в Съвета, по принцип то се явява подходящ начин за отразяване на платежоспособността на тази държава членка, като прави едновременно с това разумно разграничение между различните държави членки²⁷. Ето защо считам, че в настоящото производство е уместно коефициентите за продължителност, за тежест на нарушението и за платежоспособност на държавата членка да бъдат умножени с основната сума от 600 EUR, както предлага Комисията²⁸.

60. В светлината на гореизложеното при умножаването на основната сума от 600 EUR с коефициент 6 за тежестта на нарушението, с коефициент 3 за продължителността му и с коефициент 21,83 за

платежоспособността на Френската република в конкретния случай се получава обща сума от 235 764 EUR за забава на ден. Според мен в случай като този по настоящото дело, свързан с изпълнение на решение на Съда, изискващо приемане на законодателна разпоредба за изменение, следва да се избере периодична имуществена санкция, наложена на дневен принцип²⁹.

Г — Еднократно платима сума

1 Доводи на страните

61. Комисията предлага в настоящото производство Съдът да наложи на Френската република заплащането на еднократно платима сума. В случай на изпълнение от страна на държава членка на решение на Съда, постановено на основание член 226 ЕО, Комисията възнамерява систематично да предлага на Съда да бъде налагана еднократно платима сума в производство по член 228 ЕО³⁰. Коми-

26 — Решение от 25 ноември 2003 г. (C-278/01, Recueil, стр. I-14141, точки 53 и 54).

27 — Вж. Решение от 25 ноември 2003 г. по дело Комисия/Испания, C-278/01, посочено в бележка под линия 26, точка 59, и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точка 48.

28 — Вж. Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точка 50, в което Съдът одобрява използването на основната сума от 600 EUR, фиксирана в Съобщението от 2005 г.

29 — Вж. в този смисъл Решение от 14 март 2006 г. по дело Комисия/Франция, C-177/04, посочено в бележка под линия 16, точка 77 и Решение по дело Комисия/Португалия, посочено в бележка под линия 7, точка 52.

30 — Вж. също обяснението в точка 10 от Съобщението от 2005 г.

сията също има намерение да предлага да бъде налагана еднократно платима сума, дори и когато предходното решение по член 226 ЕО е било изпълнено в хода на производството по член 228 ЕО пред Съда.

62. Според Комисията в съответствие с Решение на Съда по дело Комисия/Франция, С-304/02 имуществените санкции целят не само да накарат държава членка да изпълни съдебно решение, постановено по член 226 ЕО, но имат и превантивна или разубеждаваща цел. Целта на заплащането на еднократно платима сума е да се санкционира минало поведение на държава членка, която не е изпълнила съдебно решение, постановено по член 226 ЕО, с цел разубеждаване на държавите членки да действат по подобен начин в бъдеще. Следователно еднократно платимата сума следва да бъде платена, независимо дали държавата членка изпълни съдебното решение, постановено по член 226 ЕО, по време на производството по член 228 ЕО или незабавно след постановяването на решение в това производство.

63. Комисията счита, че нейната предишна практика да предлага само налагането на периодични имуществени санкции на основание член 228 ЕО водела до несанкционирани на късното изпълнение на предходно решение по член 226 ЕО, което се осъществява преди Съдът да постанови решението в последващо производство по член 228 ЕО, и поради това нямала ефективен разубеждаващ характер. Комисията счита, че всяко продължително неизпълнение на решение на Съда сериозно подкопава принципите на законност и на правна сигурност в общност, която се основава на правото. Комисията изтъква, че тежестта

на решенията, постановени на основание член 226 ЕО, е сериозно подкопана от тактиките за забавяне на изпълнението, предприемани систематично от някои държави членки. Що се отнася до Френската република, в отговор на поставен ѝ от Съда въпрос Комисията посочва, че през периода между декември 1996 г. и октомври 2005 г. 50 (от общо 296, т.е. 16,89 %) официални уведомителни писма и 25 мотивирани становища (от общо 125 т.е. 20 %) са били адресирани до Френската република на основание член 228 ЕО. През същия период Комисията е подала пред Съда шест искиви молби на основание член 228 ЕО срещу Френската република (от общо 21, т.е. 28,57 %). Поради това Комисията счита, че налагането на еднократно платима сума е необходимо с цел разубеждаване на държавите членки да извършват подобни тактики за забавяне и с цел превенция на повторното им извършване от страна на държавите членки.

64. Въз основа на своето Съобщение от 2005 г. Комисията счита, че размерът на еднократно платимата сума в настоящото производство следва да бъде изчислен посредством умножаване на основната еднократно платима сума от 200 EUR с коефициент 10 (за тежест на нарушението) и с коефициент 21,83 (за платежоспособност), което се равнява на 43 660 EUR на ден за забава на изпълнението на Решение по дело С-419/03, считано от датата на постановяване на това решение до пълното изпълнение на Решение по дело С-419/03 или до постановяване на решението по настоящото производство. Комисията изтъква също, че Френската република не е съдействала по време на

досъдебната процедура по настоящото дело, и посочва, че тази държава членка дори не е спазила собствения си график за транспониране на Директива 2001/18, изготвен след издаването на мотивираното становище по случая. Комисията също подчертава и продължителното неизпълнение на задължението от страна на Френската република за транспониране на Директива 2001/18, което транспониране е трябвало да приключи на 17 октомври 2002 г. Всъщност четири години след тази дата Френската република не е приела мерки за изпълнение на Решение на Съда по дело C-419/03, с изключение на Декрет № 2005-51, който има само второстепенно значение. Комисията изтъква, че неизпълнението на Френската република породило значителна правна несигурност в тази чувствителна област. Тя подчертава също и значимостта на Директива 2001/18, която има за цел опазване на човешкото здраве и околната среда и насърчаване на развитието на биотехнологиите и на свободното движение на ГМО. Освен това Комисията изтъква, че в няколко други предходни случая Френската република не е транспонира напълно общностното законодателство относно ГМО. В това отношение Комисията изтъква, че в Решение по дело C-296/01³¹ и в Решение по дело C-429/01³² Съдът е приел, че Френската република не е транспонира на някои разпоредби от Директива 90/220 и съответно от Директива 90/219/ЕИО³³. Освен това впоследствие Комисията предявява иск по член 228 ЕО срещу Френската република за неизпълнение на Решение по дело

C-429/01. По-късно Комисията оттегля въпросната искова молба, заведена под номер C-79/06, след като Френската република е изпълнила Решение на Съда по дело C-429/01³⁴.

65. В писмената си реплика Комисията счита, че за да се вземе предвид частичното изпълнение на Решение на Съда по дело C-419/03, осъществено на 21 март 2007 г.³⁵, Съдът следва да намали размера на предложената от Комисията еднократно платима сума, считано от посочената дата до деня, в който Решение по дело C-419/03 бъде напълно изпълнено³⁶, или до постановяване на решението по настоящото производство³⁷.

66. Според Френската република с оглед на това, че е изпълнила Решение на Съда по дело C-419/03, искането на Комисията в настоящото производство да бъде наложено заплащане на еднократно платима сума е станало без предмет. Тъй като Комисията е посочила в своето Съобщение от 2005 г., че възнамерява, на първо място, в производствата по член 228 ЕО систематически да иска налагането на еднократно платима сума, а на второ място — да не оттегля иска си дори когато държава членка преустанови нарушението преди постановяването на решение, Френската република счита, че този подход противоречи на член 228 ЕО и на практиката на

31 — Решение от 20 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция (Recueil, стр. I-13909).

32 — Решение от 27 ноември 2003 г. по дело Комисия/Франция (Recueil, стр. I-14355).

33 — Директива 90/219 от 23 април 1990 година относно работа с генетично модифицирани микроорганизми в контролирани условия (ОВ L 117, 1990 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 13), изменена с Директива 94/51/ЕО на Комисията от 7 ноември 1994 година за привеждане в съответствие с техническия прогрес на Директива 90/219/ЕИО на Съвета (ОВ L 297, 1994 г., стр. 29).

34 — Вж. Определение на председателя на трети състав на Съда от 7 февруари 2007 г. (все още непубликувано в Сборника, ОВ C 82, 2007 г., стр. 27).

35 — Дълажко се на приемането на мерките, посочени в точка 21 по-горе, за които Комисията счита, че са влезли в действие на 21 март 2007 г.

36 — Ако това стане, преди да бъде постановено решението по настоящото производство.

37 — Ако Решение по дело C-419/03 не е напълно изпълнено към този момент.

Съда във връзка с този член. Според Френската република в съответствие с Решение по дело Комисия/Франция, С-304/02 целта на процедурата по член 228, параграф 2 ЕО е да накара държавата членка, която е в неизпълнение, да изпълни съдебното решение, постановено по член 226 ЕО, възможно най-бързо и по този начин да осигури ефикасното прилагане на общностното право. Предвидените в член 228 ЕО санкции нямали за цел превенция на други подобни нарушения.

67. Френската република счита, че при всички случаи условията за налагането на тази еднократно платима сума не са изпълнени в настоящия случай. Френската република изтъква, че обстоятелствата по дело Комисия/Франция, С-304/02 — единственото дело до този момент, в което Съдът е наложил плащането на еднократно платима сума, не могат да бъдат сравнени с тези по настоящото дело, тъй като нарушението по дело С-304/02 е продължило 11 години и е застрашавало рибните запаси на Общността. В това отношение Френската република подчертава, че са изминали по-малко от три години между постановяването на Решение по дело С-419/03 и подаването на исквата молба по настоящото производство, която забавя е сходна или по-малка от забавата в Решение по дело Комисия/Гърция, С-387/97, в Решение по дело Комисия/Испания, С-278/01, в Решение по дело Комисия/Франция, С-177/04 и в Решение по дело Комисия/Италия, С-119/04, в които Съдът не е наложил заплащане на еднократно платима сума. По отношение на тежестта на нарушението Френската република изтъква, че в Решение по дело С-419/03 не е прието, че тя не е транспонирали изцяло Директива 2001/18, а само, че не е транспонирали тези разпоредби, които имат по-голям обхват от

разпоредбите на Директива 90/220. Освен това Френската република прекратила въпросното нарушение през март 2007 г., един месец след подаването на исквата молба по настоящото дело.

68. Френската република твърди при условията на евентуалност, че предложеният от Комисията размер на еднократно платима сума е прекомерен. Коефициентът 10, предложен от Комисията за тежест на нарушението, бил прекомерен, поради това че нарушението по настоящото дело имало много ограничени последици. В това отношение Френската република изтъква, че повечето искания за получаване на разрешения в Европа се отнасят до генетично модифицираните храни. Генетично модифицираните храни за употреба от човека обаче не са обхванати от Директива 2001/18 и предмет на тази директива са само генетично модифицираните храни за консумация от животни до 18 април 2004 г. Освен това Френската република изтъква, че въпреки факта, че не са транспонирани някои разпоредби на Директива 2001/18, френските власти са установили процедура за издаване на разрешения, която на практика е в съответствие с посочената директива, посредством приемането на две ръководства през 2005 г. относно генетично модифицираните растения, установяващи процедура по разследване, която се съблюдава от Министерството на земеделието, както и с изискванията относно молбите за предоставяне на разрешения и консултирането на обществеността. Френската република счита също, че Комисията не може да се позовава на обстоятелствата по дело С-79/06. Комисията била оттеглила исквата си молба по това дело поради изпълнение на предходното Решение на Съда по дело С-429/01 от страна на Френската република.

2 Съображения

69. Доводите, изтъкнати от страните по настоящото дело, относно налагането от Съда на еднократно платима сума на основание член 228 ЕО не поставят под въпрос възможността Съдът да наложи едновременно и периодична имуществена санкция, и еднократно платима сума в производство по член 228 ЕО, като тази възможност е била специално призната и действително използвана от Съда по дело Комисия/Франция, С-304/02³⁸.

70. По дело Комисия/Франция, С-304/02 Съдът приема, че предвидените в член 228 ЕО санкции имат за обща цел да накарат провинилата се държава членка да изпълни решение, с което се установява неизпълнение на задължения, като по този начин осигуряват ефективното прилагане на общностното право. Освен това в съответствие със степента на изискуемите убедителност и възпиране Съдът следва да определи подходящите имуществени санкции, за да се осигури възможно най-бързото изпълнение на решението, постановено по предходно производство по член 226 ЕО, и за да се предотврати повторното извършване на подобни нарушения на общностното право³⁹.

38 — Вж. точка 82, в която Съдът посочва, че използването на двата вида санкции, предвидени в член 228, параграф 2 ЕО, не е изключено.

39 — Вж. в това отношение точки 80, 91 и 97. Съдът посочва ясно, че предвидените в член 228 ЕО санкции нямат за цел да компенсират вредата, причинена от държава членка. Вж. точка 91.

71. Поради това според мен предвидените в член 228 ЕО санкции действат не само като способи за привеждане в изпълнение на решенията, постановени по член 226 ЕО, но и като общи превантивни мерки⁴⁰.

72. Въпреки общата цел на предвидените в член 228 ЕО санкции, в Решение по дело Комисия/Франция, С-304/02 Съдът постановява също, че периодичната имуществена санкция и еднократно платимата сума имат отделни функции⁴¹. Поради това Съдът приема, че 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. Налагането на еднократно платима сума обаче 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 констатирано⁴².

40 — От Решение на Съда по дело Комисия/Франция, С-304/02 (посочено в бележка под линия 7) става ясно, че макар и предвидените в член 228 ЕО санкции да имат една обща водеща цел да гарантират спазването на общностното право в максимална степен, тези санкции се стремят да постигнат тази цел по два различни начина. Като упражняват достатъчен икономически натиск върху определена държава членка в конкретен случай, предвидените в член 228 ЕО санкции целят да възпрепятстват неизпълнението от страна на тази държава членка на решение, постановено по член 226 ЕО, като по този начин разубеждават или възпрепятстват на общо равнище подобни нарушения от държавите членки в бъдеще.

41 — Вж. в това отношение точка 84.

42 — Вж. в този смисъл точка 81.

73. Освен това въпреки общата цел на предвидените в член 228 ЕО санкции, от постановяването на първото си решение на основание член 228 ЕО на 4 юли 2000 г. по дело Комисия/Гърция Съдът е наложил санкция под формата на еднократно платима сума в един-единствен случай — по дело Комисия/Франция, С-304/02⁴³. Според мен от практиката на Съда за период от почти осем години е видно, че за постигането на целта да се осигури спазването на общностното право не е необходимо в рамките на конкретно производство за нарушение на член 228 ЕО да се налага едновременно периодична имуществена санкция и еднократно платима сума.

74. Поради това считам, че систематичният подход за налагането на санкция под формата на еднократно платима сума, защитаван от Комисията не само в нейното становище по настоящото производство, но и в Съобщението от 2005 г., може да се окаже несъразмерен с оглед на обстоятелствата по дадено дело и поради това трябва да се отхвърли. Ето защо Съдът трябва да следва своята установена практика за налагане на предвидените в член 228 ЕО санкции по добре обмислен и избирателен начин, когато

това е необходимо за ефикасна борба с нарушенията на общностното право.

75. В това отношение и с оглед на съдебната практика считам, че с налагането на периодична имуществена санкция в конкретен случай Съдът цели да възпре продължителното и следователно бъдещо неизпълнение от страна на държава членка на решение, постановено по член 226 ЕО, от момента на постановяване на решението в производство по член 228 ЕО⁴⁴.

76. При налагане на санкция под формата на еднократно платима сума Съдът според мен цели да санкционира държава членка за нейно предходно поведение на неизпълнение на конкретно решение, постановено по член 226 ЕО, когато това поведение се характеризира с допълнителни отегчавачи обстоятелства, които засилват липсата на точно и пълно изпълнение на това решение от държавата членка. Според мен по тази причина налагането на санкцията под формата на еднократно платима сума е основателно само в случаи, когато подобни отегчавачи обстоятелства са установени по убедителен начин. Считам, че макар и подобни допълнителни отегчавачи отговорността обстоятелства да не могат предварително да бъдат изброени по изчерпателен начин, те следва да включват липсата на добросъвестно сътрудничество от страна на държава членка на Комисията с оглед на своевременно прекратяване на

43 — Всъщност в Решение по дело Комисия/Гърция, С-278/01 (посочено в бележка под линия 12), в Решение по дело Комисия/Испания, С-278/01 (посочено в бележка под линия 26), в Решение по дело Комисия/Франция, С-177/04, (посочено в бележка под линия 16) и в Решение по дело Комисия/Португалия (посочено в бележка под линия 7) Съдът не налага санкция под формата на еднократно платима сума на въпросните държави членки, които не са изпълнили задълженията си, независимо от обстоятелството, че към момента на разглеждане на фактите по делото от страна на Съда в производство по член 228 ЕО тези държави членки не са били изпълнили предходните решения, постановени по член 226 ЕО. Тази последователна практика на Съда според мен подчертава самостоятелния характер на предвидените в член 228, параграф 2 ЕО санкции. Ето защо считам, че налагането на санкция на държава членка под формата на еднократно платима сума е независимо от налагането на периодична имуществена санкция.

44 — По този начин биват разубедени като цяло всички държави членки да допускат неизпълнение на задълженията си по силата на Договора за ЕО. Именно вероятността за започване на производство по член 228 ЕО и възможността, наред с останалото, да бъде наложена периодична имуществена санкция, е това, което възпира държавите членки да нарушават задълженията си.

нарушението. Освен това налагането на санкция под формата на еднократно платима сума може да бъде обосновано, когато с нарушението на държава членка са засегнати в неприемлива степен обществени и частни интереси⁴⁵. Освен това когато нарушение засяга област от безспорен общностен интерес или застрашава основен общностен принцип, Съдът може много по-лесно да установи наличието на подобни допълнителни отегчаващи обстоятелства и вследствие на това да наложи санкция под формата на еднократно платима сума.

77. Считаю, че по принцип Съдът следва да сведе своя анализ на това, дали е уместно налагането на санкция под формата на еднократно платима сума, до конкретните обстоятелства по настоящото дело. Според мен когато Съдът решава дали да наложи еднократно платима сума на държава членка, той следва единствено да вземе предвид други нарушения на държавата членка, при които посредством представяне на убедителни доказателства Комисията е установила, че от страна на въпросната държава членка е налице структурно или систематично неизпълнение на решения, постановени по член 226 ЕО. В това отношение считам, че простото представяне от Комисията на статистически данни относно неизпълненията на държава членка на решения, постановени по член 226 ЕО, само по себе си не е достатъчно.

45 — В това отношение считам, че в Решение по дело Комисия/Франция, C-304/02 (посочено в бележка под линия 7) Съдът е наложил санкция под формата на еднократно платима сума на Френската република, тъй като нарушението по това дело е продължило през продължителен период и обществените и частните интереси във връзка с рибните запаси са били значително засегнати през този период. Освен това липсата от страна на Френската република на съдействие на Комисията при прекратяване на нарушението е видно от фактите по делото.

78. Тъй като според мен налагането на еднократно платима сума има за цел да санкционира държава членка за неизпълнението на решение, постановено по член 226 ЕО, което се характеризира с допълнителни отегчаващи обстоятелства, считам, че размерът на санкцията следва да бъде определен така, че да отразява тези конкретни обстоятелства. При все това мисля, че методът за изчисляване на санкцията под формата на еднократно платима сума, предложена от Комисията в настоящото производство и в Съобщението от 2005 г.⁴⁶, която се основава наред с останалото върху същия коефициент за тежест на нарушението като коефициентът на периодичната имуществена санкция и върху броя дни, през които нарушението продължава, не отразява тези специфични обстоятелства.

79. По отношение на това, дали в настоящото производство е уместно налагането на санкция под формата на еднократно платима сума, бих отбелязал на първо място, че в светлината на доводите, посочени в точки 36—45 по-горе, считам, че към датата на съдебното заседание по настоящото дело Френската република не е изпълнила изцяло Решение на Съда по дело C-419/03. Поради това считам за ирелевантни доводите на страните по настоящото дело относно това дали изпълнението на Решение по дело C-419/03 в хода на настоящото производство от страна на Френската република може да направи безпредметно налагането на еднократно платима сума.

46 — Вж. точки 17—24 от Съобщението от 2005 г. Следва да се отбележи, че Съобщението от 2005 г. предвижда и минимална еднократно платима сума, която за Френската република е в размер на 10 915 000 EUR.

80. Във всички случаи тъй като санкцията под формата на еднократно платима сума се налага еднократно и е насочена към санкциониране на поведение⁴⁷ на държава членка, което според мен предхожда значително започването на производство по член 228 ЕО, обстоятелството, че държава членка е изпълнила постановеното по член 226 ЕО решение преди разглеждането на фактите от Съда в производство по член 228 ЕО, е ирелевантно. При такива обстоятелства Съдът може да наложи санкция под формата на еднократно платима сума, когато в производство по член 228 ЕО Комисията докаже, че в определения в мотивираното становище срок държавата членка не е изпълнила постановеното по член 226 ЕО решение, при условие, както е посочено в точки 76—78 по-горе, че са установени допълнителни отегчаващи обстоятелства, които обосновават тази санкция.

81. Считаю, че по настоящото дело Комисията не е доказала наличието на допълнителни отегчаващи обстоятелства, които биха обосנוвали налагането на санкция под формата на еднократно платима сума.

82. По отношение на твърдението на Комисията, че Френската република не ѝ е съдействала или че е използвала „тактики за забавяне“ по време на досъдебната процедура по настоящото дело, считам, че Комисията не е представила никакви ясни доказателства за подобно

поведение. Очевидно е, че Френската република не е изпълнила Решение на Съда по дело С-419/03 в разумен период, което за съжаление е факт⁴⁸. При все това с оглед на кореспонденцията между страните, посочена в точки 15—17 по-горе, считам, че по време на досъдебната процедура по настоящото дело Френската република е отговорила по удовлетворителен начин на исканията на Комисията за предоставяне на информация и е доказала, че е приела конкретни макар закъснели и крайно неподходящи стъпки за изпълнение на Решение на Съда по дело С-419/03.

83. Що се отнася до въпроса дали липсата на пълно транспониране на Директива 2001/18 от страна на Френската република е засегнала обществени или частни интереси до степен, че да обоснове налагането на еднократно платима сума, според мен Комисията е доказала, че това неизпълнение е създадо атмосфера на правна несигурност в област, която вече е засегната от значителна научна несигурност⁴⁹. При все това, с изключение на твърдението ѝ относно производството пред административния съд на Клермон Феран⁵⁰, не считам, че Комисията е представила достатъчно доказателства, че липсата от страна на Френската република на пълно изпълнение на Директива 2001/18 и на Решение по дело С-419/03 е засегнало в толкова недопустима степен обществени и частни интереси, че да обоснове налагането на еднократно платима сума. Френската република твърди в настоящото производство, без да бъде опровергана от Коми-

47 — Когато неизпълнение на решение, постановено по член 226 ЕО, се характеризира с допълнителни отегчаващи обстоятелства.

48 — Освен това не следва да се пренебрегва обстоятелството, че задължаването на Комисията да започва производства по член 228 ЕО и дори по член 226 ЕО е в ущърб на ресурсите на Общността.

49 — Вж. точка 54 по-горе.

50 — Вж. Бележка под линия 14 по-горе.

сията, че липсата на пълно транспониране на Директива 2001/18 от нейна страна не е възпрепятствало биотехнологичните проучвания относно ГМО. Освен това Френската република посочва, че през 2003, 2005 и 2006 г. е регистрирала повече молби за издаване на разрешения за освобождаване на ГМО за експериментални цели на основание част Б от тази директива от всяка друга държава членка, с изключение на Испания, и в периода 2004—2006 г. Франция е била вторият производител в Европа на ГМО за търговски цели. Освен това Френската република изтъква, отново без да бъде опровергана, че обратно на твърденията на Комисията тази липса на транспониране на Директива 2001/18 от страна на посочената държава членка не е навредила на международните отношения на Общността в областта на ГМО, тъй като въпросът относно непълното транспониране на тази директива никога не е бил повдиган при международни преговори.

формата на еднократно платима сума или че налагането на тази санкция е необходимо с превантивна цел.

85. Поради това считам, че Френската република не следва да бъде осъдена да заплати еднократно платима сума.

VII — По съдебните разноски

84. Освен това при липсата на каквито и да било доказателства освен посочените в точка 63 по-горе статистически данни и предявения от Комисията иск срещу Френската република за липса на пълно транспониране на законодателството относно ГМО, както е посочено в точка 64 по-горе, считам че в настоящото дело Комисията не е доказала подобно неспазване от страна на Френската република на нейните задължения по член 228, параграф 1 ЕО, което следва да бъде санкционирано с налагане на санкция под

86. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Френската република и последната е загубила делото, считам, че тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 4 от Процедурния правилник Чешката република следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

VIII — Заключение

87. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда:

- да обяви, че като не е приела всички необходими мерки за изпълнение на Решение на Съда от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция, С-419/03 относно липсата на транспониране 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 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, Френската република не е изпълнила задълженията си по член 228, параграф 1 ЕО,

- да осъди Френската република да заплати на Комисията на Европейските общности по сметка „Собствени средства на Европейската общност“ периодична имуществена санкция в размер на 235 764 EUR на ден за забава на приемането на необходимите мерки за изпълнение на Решение по дело Комисия/Франция, С-419/03, считано от деня на постановяване на настоящото решение до деня, в който Решение по дело Комисия/Франция, С-419/03 бъде напълно изпълнено,

- да осъди Френската република да заплати съдебните разноски,

- да осъди Чешката република да заплати направените от нея съдебни разноски.