

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JÁNA MAZÁKA

przedstawiona w dniu 5 czerwca 2008 r.¹**I — Wprowadzenie**

1. Niniejsze postępowanie zostało wszczęte na podstawie skargi Komisji zgodnie z art. 228 WE. Komisja twierdzi, że Republika Francuska nie wykonała wyroku Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-419/03 Komisja przeciwko Francji². Komisja początkowo wniosła o nałożenie na Republikę Francuską okresowej kary pieniężnej w wysokości 366 744 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03, liczonej od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie do dnia jego wykonania w pełni. Ponadto Komisja wnosi o nałożenie na Republikę Francuską ryczałtu.

2. Trybunał orzekł w wyroku w sprawie C-419/03, że nie ustanawiając w przewidzianym terminie przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych w celu transpozycji do swojego prawa wewnętrznego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych

genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG³, które różnią się lub wykraczają poza zakres przepisów dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie⁴, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy dyrektywy 2001/18.

3. Celem dyrektywy 2001/18 jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich oraz ochrona zdrowia ludzi i środowiska naturalnego podczas zamierzonego uwalniania do środowiska naturalnego organizmów zmodyfikowanych genetycznie (zwanym dalej „GMO”) w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzenie ich do obrotu na terenie Wspólnoty, wprowadzenia do obrotu we Wspólnocie organizmów zmodyfikowanych genetycznie w charakterze produktów lub w ich składzie⁵.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Niepublikowany w Zbiorze (Dz.U. 2004 C 228, s. 15)

3 — Dz.U. 2001 L 106, s. 1.

4 — Dz.U. 1990 L 117, s. 15.

5 — Zobacz art. 1 dyrektywy 2001/18.

II — Ramy prawne

o niezamierzonych zmianach lub jakichkolwiek nowych informacjach;

A — Dyrektywa 2001/18

4. Artykuł 8 dyrektywy 2001/18 zatytułowany „postępowanie w przypadku modyfikacji lub nowych informacji” stanowi:

„1. W razie jakiegokolwiek modyfikacji lub niezamierzonej zmiany dotyczącej zamierzonego uwalniania jednego lub połączonych GMO, która mogłaby mieć konsekwencje w odniesieniu do zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, a która nastąpiła po wydaniu pisemnego zezwolenia przez właściwy organ, albo w razie uzyskania nowych informacji dotyczących takich zagrożeń podczas rozpatrywania zgłoszenia przez właściwy organ państwa członkowskiego lub po wydaniu przez ten organ pisemnego zezwolenia na uwolnienie, zgłaszający niezwłocznie:

a) podejmie działania konieczne do ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego;

b) powiadomi właściwy organ z wyprzedzeniem o jakiegokolwiek modyfikacji lub niezwłocznie po uzyskaniu informacji

c) skoryguje działania wyszczególnione w zgłoszeniu.

2. Jeżeli właściwy organ, określony w ust. 1, uzyska informacje mogące mieć znaczące konsekwencje w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego lub w warunkach określonych w ust. 1, organ ten podda wymienione informacje ocenie i udostępni je opinii publicznej. Może ona zażądać od zgłaszającego zmiany warunków lub zawiesić albo przerwać zamierzone uwalnianie GMO, a wówczas poinformuje o tym opinię publiczną”.

5. Artykuł 19 dyrektywy 2001/18 zatytułowany „zezwoenie” stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla wymagań określonych w innych aktach prawnych Wspólnoty, produkt może być stosowany we Wspólnocie bez dodatkowego zgłoszenia tylko pod warunkiem wydania pisemnego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu GMO [...].

2. Zgłaszający może wprowadzić produkt do obrotu jedynie wtedy, gdy uzyska pisemne zezwolenie właściwego organu zgodnie z art. 15, art. 17 i art. 18 oraz w zgodności ze wszystkimi warunkami określonymi w zezwoleniu [...]”.

Państwo członkowskie niezwłocznie powiadomi Komisję i inne państwa członkowskie o działaniach podjętych na mocy niniejszego artykułu i uzasadni swoje decyzje przedstawiając własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazując czy i jak należy zmienić warunki zezwolenia albo czy zezwolenie należy wycofać oraz podając, gdzie stosowne, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla tej decyzji”.

6. Artykuł 23 ust. 1 dyrektywy 2001/18 zatytułowany „klauzula ochronna” stanowi:

„1. Jeżeli państwo członkowskie, w wyniku uzyskania po wydaniu zezwolenia nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub w wyniku ponownej oceny posiadanych wcześniej informacji na podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych, ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że GMO w charakterze lub w składzie produktu, który prawidłowo zgłoszono i dla którego uzyskano zezwolenie na piśmie na mocy niniejszej dyrektywy, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, to dane państwo członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania i/lub sprzedaży tego GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium.

7. Artykuł 34 dyrektywy 2001/18 stanowi :

„1. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed dniem 17 października 2002 r. [...]”.

8. Artykuł 36 dyrektywy 2001/18 stanowi:

Państwo członkowskie zapewnia, aby w przypadku poważnego ryzyka zostały zastosowane środki nadzwyczajne, takie jak zawieszenie lub zakończenie wprowadzania do obrotu i aby została o tym poinformowana opinia publiczna.

„1. Dyrektywa 90/220/EWG traci moc dnia 17 października 2002 r.

2. Odniesienia do uchylonej dyrektywy traktowane są tak jak odniesienia do niniejszej dyrektywy i odczytywane są zgodnie z tabelą korelacji w załączniku VIII”.

10. Artykuł L535-2 kodeksu zawarty w rozdziale V tytułu III kodeksu stanowi:

B — *Ustawodawstwo krajowe*

9. Artykuł L533-6 code français de l’environnement (zwanego dalej „kodeksem”) stanowi:

„Zezwolenia udzielone przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej na podstawie aktów prawnych stosowanych przez te państwa lub inne państwa będące stroną porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym zgodnie z dyrektywą nr 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. uznaje się za stanowiące zezwolenia na podstawie niniejszego rozdziału.

Jednakże, jeżeli istnieją ważne przyczyny uzasadniające przypuszczenie, że produkt, na który inne państwo członkowskie lub inne państwo będące stroną [porozumienia] wydało zezwolenie, stanowi ryzyko dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego, organ administracyjny może czasowo wprowadzić ograniczenie lub zakaz wykorzystywania bądź wprowadzania do obrotu tego produktu”. [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego kodeksu poniżej]

„I. W każdym przypadku, w którym jest to uzasadnione z uwagi na nową ocenę ryzyka spowodowanego obecnością organizmów zmodyfikowanych genetycznie dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego, organ administracyjny może, na koszt posiadacza zezwolenia lub posiadaczy organizmów zmodyfikowanych genetycznie:

1. zawiesić zezwolenie do czasu uzyskania dodatkowych informacji, a w razie potrzeby zarządzić wycofanie produktów ze sprzedaży lub zakazać ich wykorzystywania;
2. wprowadzić zmiany warunków zamierzonego uwalniania;
3. cofnąć zezwolenie;
4. zarządzić zniszczenie organizmów zmodyfikowanych genetycznie, a w przypadku niedokonania tego przez benefi-

cjenta lub posiadacza zezwolenia, przystąpić do zniszczenia z urzędu.

ten przeprowadzi nową ocenę zagrożeń a jej wyniki udostępni opinii publicznej.

II. Poza przypadkami nagłymi, działania te mogą zostać wprowadzone w życie wyłącznie jeśli beneficjent uzyska możliwość przedstawienia własnych uwag”.

Zgodnie z artykułem L535-6 [kodeksu] właściwy organ administracyjny może zażądać od osoby odpowiedzialnej za zamierzone uwalnianie zmiany jego warunków, zawieszenia albo przerwania zamierzonego uwalniania i poinformowania o tym opinii publicznej”.

11. Artykuł L537-1 kodeksu, który znajduje się w jego tytule III stanowi:

„Przepisy wykonawcze do rozdziałów III, V i VI niniejszego tytułu ustanawia dekret Conseil d’État”.

13. Artykuł 16 dekretu nr 2007-359 z dnia 19 marca 2007 r. dotyczący procedury udzielania pozwoleń na wprowadzenie do obrotu produktów nieprzeznaczonych do konsumpcji, złożonych w całości lub w części z organizmów zmodyfikowanych genetycznie stanowi:

12. Artykuł 16 dekretu nr 2007-358 z dnia 19 marca 2007 r. dotyczący zamierzonego uwalniania z jakiegokolwiek innej przyczyny niż wprowadzenie do obrotu produktów złożonych w całości lub w części z organizmów zmodyfikowanych genetycznie stanowi:

„Właściwy organ administracyjny podejmie tymczasowo działania przewidziane w pkt I artykułu L535-2 [kodeksu]. W przypadku poważnego ryzyka działania te zostaną podjęte w trybie pilnym, a opinia publiczna zostanie odpowiednio poinformowana.

„Jeżeli właściwy organ administracyjny uzyska informacje na temat nowych czynników, mogących mieć znaczące konsekwencje w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, organ

Właściwy organ administracyjny powiadomi Komisję Wspólnot Europejskich oraz państwa członkowskie o podjętych działaniach i uzasadni swoje decyzje przedstawiając

własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazując, czy należy zmienić warunki zezwolenia albo czy zezwolenie należy wycofać oraz podając, gdzie stosowne, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla tej decyzji”.

III — Okoliczności sporu

A — Wyrok w sprawie C-419/03

14. Punkt 1 sentencji wyroku w sprawie C-419/03 stanowi co następuje: „nie ustanawiając, w przewidzianym terminie, przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych w celu transpozycji do swojego prawa wewnętrznego przepisów dyrektywy 2001/18/WE [...], które różnią się lub wykraczają poza zakres przepisów dyrektywy Rady 90/220/EWG [...] Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy dyrektywy 2001/18”.

B — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15. W dniu 5 listopada 2004 r. Komisja zwróciła się do władz francuskich o udzielenie informacji o działaniach podjętych przez Republikę Francuską w celu wykonania wyroku w sprawie C-419/03. W dniu 4 lutego 2005 r. władze francuskie poinformowały Komisję, że została wszczęta wstępna procedura ustalania faktów w sprawie GMO, oraz że Republika Francuska zamierzała dokonać transpozycji dyrektywy 2001/18 z końcem tejże procedury ustalania faktów. W dniu 21 lutego 2005 r. władze francuskie przekazały Komisji dekret nr 2005-51 z dnia 26 stycznia 2005 r. Władze francuskie uznały, że wspomniany dekret przyczynił się do transpozycji dyrektywy 2001/18.

16. W dniu 13 lipca 2005 r., na mocy art. 228 WE Komisja skierowała do Republiki Francuskiej wezwanie do usunięcia uchybień, w którym stwierdziła, że podjęte działania były niewystarczające dla wykonania wyroku C-419/03. Komisja wskazała na możliwość nałożenia kar finansowych na Republikę Francuską za uchybienie w wykonaniu wyroku Trybunału oraz wyznaczyła jej termin dwóch miesięcy na podjęcie wszelkich działań niezbędnych dla wykonania wyroku w sprawie C-419/03. Nieusatysfakcjonowana odpowiedzią przedstawioną w dniu 22 września 2005 r. przez Republikę Francuską, Komisja skierowała do niej w dniu 19 grudnia 2005 r. uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że nie podejmując niezbędnych działań w celu wykonania wyroku w sprawie C-419/03, rzeczzone państwo członkowskie uchybiło zobowiąza-

niom, które na nim ciąży na mocy art. 228 ust. 1 WE. Komisja wezwała Republikę Francuską do zastosowania się do tej uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.

17. W dniu 20 lutego 2006 r. władze francuskie przekazały Komisji tekst projektu ustawy mającej na celu dokonanie transpozycji dyrektywy 2001/18 (zwany dalej „projektem ustawy z 2006 r.”), której ustanowienie miało nastąpić pod koniec drugiego kwartału 2006 r. W dniu 8 maja 2006 r. władze francuskie poinformowały Komisję, że w dniu 23 marca 2006 r. Senat przyjął projekt ustawy z 2006 r. i w dniu 24 marca 2006 r. został on skierowany do Assemblée nationale (Zgromadzenia Narodowego). Uznając, że Republika Francuska nadal nie wykonała wyroku w sprawie C-419/03 Komisja wniosła niniejszą skargę w dniu 28 lutego 2007 r.

IV — Postępowanie przed Trybunałem oraz przebieg sprawy w niniejszym postępowaniu

18. W skardze Komisja wniosła do Trybunału o:

„— stwierdzenie, że nie podejmując wszelkich działań w celu wykonania wyroku Trybunału [...] w sprawie C-419/03,

dotyczącego braku transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE [...], które różnią się lub wykraczają poza zakres przepisów dyrektywy Rady 90/220/EWG [...] Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 228 ust. 1 traktatu [WE];

— nakazanie Republice Francuskiej zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na konto „środki własne Wspólnoty Europejskiej” okresowej kary pieniężnej w wysokości 366 744 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03, licząc od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania tego wyroku w pełni;

— nakazanie Republice Francuskiej zapłaty na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich na konto „środki własne Wspólnoty Europejskiej” ryczałtu w kwocie 43 660 EUR za [każdy] dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03 od daty wydania wyroku w tej sprawie do dnia:

— wykonania w pełni wyroku w sprawie C-419/03 (o ile nie nastąpi to przed wydaniem wyroku w niniejszej sprawie), lub

- wydania wyroku w niniejszej sprawie (o ile do tej chwili, wyrok w sprawie C-419/03 nie zostanie wykonany w pełni);
- obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania”.

19. Rząd francuski wnosi do Trybunału o:

„stwierdzenie, że Republika Francuska zaniechała naruszeń stwierdzonych w wyroku z dnia 15 lipca 2004 r. i konsekwentnie oddalić żądania Komisji nakazania Republice Francuskiej uiszczenia kary pieniężnej i ryczałtu oraz obciążyć Komisję kosztami. Jeśli jednak Trybunał uzna, że należy nakazać Republice Francuskiej uiszczenie ryczałtu, rzeczone państwo członkowskie wnosi do Trybunału o uwzględnienie okoliczności niniejszej sprawy, co powinno skłonić Trybunał do ustalenia kwoty znacznie niższej niż kwota określona przez Komisję”.

20. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 września 2007 r. Republika Czeska została dopuszczona do przystąpienia do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Republiki Francuskiej. Republika Czeska w niniejszym postępowaniu nie przedstawiła żadnych wniosków pisemnych bądź ustnych.

I - 9170

21. W dniu 20 marca 2007 r. władze francuskie skierowały do Komisji pismo informujące, iż w tym dniu w *Dzienniku Urzędowym Republiki Francuskiej* opublikowane zostały trzy dekrety oraz trzy zarządzenia w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2001/18. Przywołane dekrety i zarządzenia zostały załączone do odpowiedzi na skargę Republiki Francuskiej złożonej w niniejszym postępowaniu.

22. W odpowiedzi na skargę oraz w trakcie procedury ustnej rząd francuski przyznał, że w momencie złożenia skargi w niniejszym postępowaniu, nie podjął niezbędnych działań w celu wykonania wyroku w sprawie C-419/03.

23. Komisja w replice twierdzi, że pomimo transpozycji wielu przepisów dyrektywy 2001/18 za pomocą dekretów i zarządzeń, o których mowa w pkt 21 powyżej, musi zostać jeszcze dokonana transpozycja art. 8 ust. 2, art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2, art. 17 ust. 9, art. 19 oraz art. 23 tejże dyrektywy. W związku z tym Komisja w replice wnosi do Trybunału o:

- obniżenie kwoty dziennej kary, o której mowa w pkt 18 powyżej, zgodnie z zakresem, w jakim wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji został wykonany;

- zmianę, zgodnie z zakresem w jakim wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji został wykonany, wysokości opłaty ryczałtowej, o której mowa w pkt 18 powyżej, jednakże jedynie w odniesieniu do okresu, który upłynął od dnia 21 marca 2007 r.⁶ do:

- albo wykonania w pełni wyroku w sprawie C-419/03 Komisja przeciwko Francji (o ile nie nastąpi to przed wydaniem wyroku w niniejszej sprawie);

- albo wydania wyroku w niniejszej sprawie (o ile do tej chwili, wyrok w sprawie C-419/03 Komisja przeciwko Francji nie zostanie wykonany w pełni).

24. Na rozprawie w dniu 12 marca 2008 r., na której Komisja oraz rząd francuski przedstawili uwagi ustne, Komisja uznała, że Republika Francuska dokonała prawidłowej transpozycji art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 2 oraz art. 17 ust. 9 dyrektywy 2001/18.

6 — Komisja twierdzi, że trzy dekrety oraz trzy zarządzenia, o których mowa w pkt 21 powyżej, weszły w życie w dniu 21 marca 2007 r.

V — Uchybienie zobowiązaniom

25. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia, zgodnie z art. 228 WE, jest upływ terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii sporządzonej na podstawie tego przepisu⁷. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że do dnia, w którym upłynął termin wyznaczony w uzasadnionej opinii skierowanej do Republiki Francuskiej w dniu 19 grudnia 2005 r., państwo to nie podjęło jeszcze niezbędnych działań w celu wykonania wyroku Trybunału w sprawie C-419/03.

26. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie podejmując niezbędnych działań koniecznych do zapewnienia wykonania wyroku w sprawie C-419/03 Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 228 ust. 1 WE.

7 — Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-6263, pkt 30, z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-119/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-6885, pkt 27, z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-503/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6153, pkt 19 oraz z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie C-70/06 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-1, pkt 18.

VI — Sankcje finansowe

A — *Uwagi wstępne*

27. Ponieważ Komisja wnosi między innymi o nałożenie kary pieniężnej na Republikę Francuską, należy rozstrzygnąć, czy uchybienie zobowiązaniom trwało aż do momentu oceny stanu faktycznego przez Trybunał⁸. Zatem konieczne jest zbadanie, czy Republika Francuska w sposób uporczywy dopuszczała się uchybienia w zakresie transpozycji art. 8 ust. 2, art. 19 oraz art. 23 dyrektywy 2001/18.

B — *Zakres uchybienia dotyczącego wykonania wyroku w sprawie C-419/03*

1. Argumenty stron

28. Komisja podnosi, że władze francuskie w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w niniejszej sprawie twierdziły, że niektóre przepisy dyrektywy 2001/18 wymagają transpozycji za pomocą przepisów

ustawodawczych, a nie wykonawczych. Komisja twierdzi również, że art. L531-1–L537-1 kodeksu ustanawiają reżim prawny mający zastosowanie do GMO, a zatem należą do sekcji legislacyjnej kodeksu. Komisja jest zdania, że rząd francuski nie wykazał w odpowiedzi na skargę, dlaczego w późniejszym czasie możliwe było dokonanie transpozycji dyrektywy 2001/18 za pomocą aktu wykonawczego, a nie ustawodawczego oraz twierdzi, że rząd francuski musi uzasadnić tę zmianę podejścia.

29. Komisja twierdzi, że władze francuskie nie dokonały prawidłowej transpozycji art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18. Komisja utrzymuje, że art. L535-2 kodeksu, do którego nie zostały wprowadzone zmiany oraz który wywołuje skutki niezależnie od jakichkolwiek przepisów wykonawczych, w tym w szczególności art. 16 dekretu nr 2007-358, przyznaje organom administracyjnym o wiele szersze kompetencje w zakresie interwencji niż kompetencje nadane art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18. Mimo że art. L535-2 kodeksu przyznaje organom administracyjnym kompetencje w zakresie podjęcia działań przewidzianych przez art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18, działania te mogą zostać podjęte, po pierwsze, bez informowania o nich opinii publicznej, a po drugie, na podstawie zwykłej ponownej oceny ryzyka, a nie na podstawie informacji, które mogłyby mieć istotne konsekwencje w stosunku do ryzyka dla zdrowia publicznego lub środowiska, zgodnie z tym co przewiduje art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18.

⁸ — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji przywołany w przypisie 7, pkt 31.

30. Komisja twierdzi, że władze francuskie nie dokonały pełnej i prawidłowej transpozycji art. 19 dyrektywy 2001/18, który ustanawia warunki, zgodnie z którymi GMO mogą być wykorzystywane we Wspólnocie. Zdaniem Komisji, art. L533-6 kodeksu odnosi się szczególnie do pozwoleń udzielonych przez inne państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 90/220 i w związku z tym nie bierze pod uwagę pozwoleń udzielanych przez inne państwa członkowskie na podstawie dyrektywy 2001/18.

31. Komisja uważa, że władze francuskie nie dokonały prawidłowej transpozycji klauzuli ochronnej zawartej w art. 23 dyrektywy 2001/18, która upoważnia państwo członkowskie, pod pewnymi warunkami, do tymczasowego ograniczenia lub zakazu wykorzystywania lub sprzedaży GMO na jego terytorium. Komisja podkreśla, że w celu powołania się na klauzulę ochronną zawartą w art. 23 dyrektywy 2001/18 po wydaniu zezwolenia dostępne muszą być nowe lub dodatkowe informacje lub muszą być dostępne nowe lub dodatkowe dane naukowe, które wymagają nowej oceny dotychczasowych informacji. Komisja twierdzi, że odpowiednie przepisy prawa francuskiego posiadają o wiele szerszy zakres niż art. 23 dyrektywy 2001/18. Tak więc art. L533-6 kodeksu, który dotyczy pozwoleń udzielonych przez inne państwa członkowskie, dopuszcza ograniczenie lub zakaz wykorzystywania, bądź wprowadzania do obrotu produktów z „ważnych przyczyn”. Artykuł L535-2 kodeksu, który dotyczy pozwoleń udzielonych przez właściwe władze francuskie pozwala właściwym organom „w każdym przypadku, w którym jest to uzasadnione z uwagi na nową ocenę ryzyka dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego, spowodowanego obecnością organizmów zmodyfikowanych genetycznie” na zawie-

szenie zezwolenia, wprowadzenie zmian do warunków zamierzonego uwolnienia, cofnięcie zezwolenia lub, między innymi, nakazanie zniszczenia GMO. Ponadto art. 16 dekretu nr 2007-359 zezwala na poddanie zagrożeń dla środowiska nowej ocenie w przypadku, gdy nie ma nowych ani dodatkowych informacji oraz w przypadku braku nowych lub dodatkowych danych naukowych.

32. Rząd francuski twierdzi, że zgodnie z art. 34 ust. 1 dyrektywy 2001/18 oraz art. 249 WE wybór dotyczący tego, czy transpozycja dyrektywy powinna nastąpić za pomocą przyjęcia aktu ustawodawczego czy wykonawczego stanowi kwestię wewnętrznego systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Zdaniem rządu francuskiego Conseil constitutionnel uznała, że ustawa która zawiera przepisy o charakterze wykonawczym nie jest niezgodna z konstytucją. Co więcej, dekrety nr 2007-358 oraz nr 2007-359 zostały przyjęte w następstwie opinii Conseil d'État oraz w zgodzie z nią.

33. Rząd francuski twierdzi, że transpozycja art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18 została dokonana prawidłowo przez art. 16 dekretu nr 2007-358, który ustanawia zgodnie z art. L537-1 kodeksu warunki, na mocy których znajdzie zastosowanie przepis art. L535-2 kodeksu. Artykuł 16 dekretu 2007-358 stanowi, zgodnie z wymogami określonymi w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18, że jeżeli właściwy organ administracyjny uzyska informacje na temat nowych czynników, mogących mieć znaczące konsekwencje w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia ludzkiego lub środowiska natural-

nego, organ przeprowadzi nową ocenę ryzyka i udostępni informacje na ten temat opinii publicznej. W takich okolicznościach przywołany organ może, zgodnie z art. L535-2 kodeksu, zmienić warunki, zawiesić albo przerwać zamierzone uwalnianie i poinformować o tym opinię publiczną.

udzielonych przez inne państwa członkowskie na podstawie dyrektywy 2001/18.

34. Rząd francuski twierdzi, że transpozycja art. 19 dyrektywy 2001/18 została dokonana prawidłowo. Mimo że art. L533-6 kodeksu odnosi się do uznania pozwoleń udzielonych przez inne państwa członkowskie na podstawie dyrektywy 90/220, wymieniony przepis kodeksu należy interpretować jako odnoszący się również do dyrektywy 2001/18, biorąc pod uwagę, że art. 36 dyrektywy 2001/18 stanowi, że odniesienia do uchylonej dyrektywy 90/220 traktowane są tak jak odniesienia do dyrektywy 2001/18. Ponadto, zgodnie z orzecnictwem francuskim, w przypadku gdy akt wykonawczy odnosi się do ustawy, która została uchylona i zastąpiona ustawą posiadającą ten sam przedmiot, sędzia krajowy traktuje odniesienie do pierwszego aktu prawnego jak odniesienie do drugiego aktu. Ponadto, zgodnie z orzecnictwem Conseil d'État, od organów administracyjnych wymaga się dokonywania wykładni ustawodawstwa krajowego zgodnie z dyrektywami wspólnotowymi. Rząd francuski podnosi również, że Francja uznała szereg pozwoleń

35. Rząd francuski stwierdza, że również transpozycja art. 23 dyrektywy 2001/18 została przeprowadzona prawidłowo. Utrzymuje on, w przeciwieństwie do twierdzeń Komisji, że w prawie francuskim nie występują dwie klauzule ochronne, i że art. L533-6 kodeksu jedynie przyznaje organowi właściwemu kompetencję do zawieszenia zezwolenia udzielonego przez inne państwo członkowskie, natomiast art. L535-2 kodeksu ustanawia warunki, zgodnie z którymi takie zawieszenie może zostać zastosowane odnośnie do pozwoleń udzielonych przez władze francuskie na podstawie art. L533-5 kodeksu lub udzielonych przez inne państwa członkowskie. Ponadto rząd francuski jest zdania, że Komisja niesłusznie twierdzi, że art. L535-2 kodeksu ma nazbyt szeroki zakres. Choć art. L535-2 nie wymaga dokonania nowej oceny w świetle nowych lub dodatkowych informacji, czy też nowych lub dodatkowych danych naukowych, rząd francuski twierdzi, że w przypadku braku takich informacji wynik nowej oceny nie może różnić się od oceny początkowej, na podstawie której udzielono zezwolenia. Jeśli chodzi o art. 16 dekretu nr 2007-359 rząd francuski sądzi, że przepis ten obejmuje zobowiązanie nałożone przez art. 23 dyrektywy 2001/18 do informowania Komisji oraz państw członkowskich o podjętych działaniach oraz uzasadniania swoich decyzji, przedstawiając własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazując

czy i jak należy zmienić warunki zezwolenia albo czy zezwolenie należy wycofać oraz podając, gdzie stosowne, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla tej decyzji.

2. Ocena

36. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w swoim porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom przewidzianym przez prawo wspólnotowe⁹. W związku z tym uważam, że nie można uznać argumentów wysuniętych przez rząd francuski, we wnioskach pisemnych i ustnych, dotyczących problemów wewnętrznych napotykanych przy uchwalaniu aktów prawnych dotyczących GMO, w celu uzasadnienia uchybienia w przestrzeganiu prawa wspólnotowego, a w szczególności w zakresie dokonania prawidłowej transpozycji dyrektywy 2001/18 oraz wykonania wyroku Trybunału w sprawie C-419/03.

37. W swych wnioskach Komisja twierdzi, że rząd francuski winien wykazać, dlaczego uważa, że ustanowienie aktów wykonawczych stanowi odpowiedni środek dokonania transpozycji dyrektywy 2001/18, biorąc pod uwagę, że uprzednio rząd francuski uznał, że trans-

pozycja wyżej wymienionej dyrektywy powinna nastąpić zarówno za pomocą aktów ustawodawczych, jak i wykonawczych.

38. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy dokonujące transpozycji dyrektywy mają zostać wprowadzone w życie z mocą jednoznacznie wiążącą oraz mają odpowiadać wymogom szczególowości, dokładności i jasności¹⁰. Przepisy dokonujące transpozycji dyrektywy mają w szczególności stworzyć sytuację prawną określoną w wystarczająco dokładny, jasny i przejrzysty sposób tak, aby umożliwić podmiotom zapoznanie się z pełnią ich praw i obowiązków oraz stworzyć możliwość powołania się na nie, w razie potrzeby, przed sądem krajowym¹¹.

39. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, do Komisji należy udzielenie Trybunałowi, w trybie art. 228 WE, informacji niezbędnych do określenia zakresu, w jakim państwo członkowskie wykonało wyrok, uznając, że dopuściło się ono naruszenia ciążących na nim zobowiązań¹². Co więcej, w sytuacji, gdy Komisja powołała wystarczające dowody, by wykazać dalsze trwanie uchybienia, do państwa członkowskiego należy podważyć co do istoty i w sposób szczegółowy przedstawione informacje i wypływające z nich wnioski¹³.

9 — Wyrok z dnia 26 stycznia 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-4923, pkt 34 oraz z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-195/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-7857, pkt 82.

10 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-354/99 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. I-7657, pkt 27.

11 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-131/88 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-825, pkt 6).

12 — Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-5047, pkt 73.

13 — Wyrok w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, przywołany w przypisie 7, pkt 56.

40. Moim zdaniem, ogólne uwagi poczynione przez Komisję dotyczące wyboru instrumentu prawnego wykorzystywanego przez władze francuskie w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2001/18 nie są wystarczające same w sobie dla stwierdzenia, że transpozycja ta była niewłaściwa zgodnie z orzecznictwem, tak jak wykazano w pkt 38, oraz że w związku z tym Republika Francuska nie wykonała wyroku Trybunału w sprawie C-419/03. Co więcej, nie uważam, że Komisja przedstawiła w trakcie niniejszego postępowania wystarczające dowody, poza zarzucaną zmianą podejścia rządu francuskiego co do wyboru instrumentu prawnego dla dokonania transpozycji dyrektywy 2001/18, domagając się od tego rządu szczegółowego uzasadnienia dlaczego przyjęcie aktu wykonawczego a nie ustawodawczego wystarczy dla dokonania transpozycji dyrektywy 2001/18. W związku z tym, moim zdaniem, niezbędne jest zbadanie twierdzeń Komisji dotyczących niewłaściwej transpozycji do prawa francuskiego szczególnych przepisów dyrektywy 2001/18.

41. Jeśli chodzi o zarzut niedokonania przez władze francuskie właściwej transpozycji art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18 sądzę, że Komisja wykazała, iż art. L535-2 kodeksu, który ma niewątpliwie szerszy zakres niż art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18, nie jest wyraźnie ograniczony przez bardziej restrykcyjne brzmienie art. 16 dekretu nr 2007-358.

42. Choć art. L537-1 kodeksu przewiduje, że przepisy dotyczące stosowania, między innymi, rozdziału kodeksu zawierającego art. L535-2 są stanowione w drodze dekretu, a art. 16 dekretu nr 2007-358 faktycznie, co do

zasady powtarza brzmienie art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18 i w rzeczywistości szczególnie odnosi się do art. L535-2 kodeksu, po lekturze przedmiotowych przepisów oraz w świetle argumentów stron nie mam przekonania, że art. L535-2 kodeksu konieczne ograniczany jest przez art. 16 dekretu nr 2007-358, w związku z czym art. L535-2 kodeksu nie może znaleźć pełnego zastosowania niezależnie od treści art. 16 dekretu nr 2007-358. Zatem nie uważam, pomimo restrykcyjnego sformułowania art. 16 dekretu nr 2007-358, że art. 8 ust. 2 dyrektywy 2001/18 został wdrożony w sposób wystarczająco jasny, pewny oraz wiążący.

43. Sądzę również, że Republika Francuska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 19 dyrektywy 2001/18, gdyż prawo francuskie nie uznaje w sposób szczególny pozwoleń udzielonych przez inne państwa członkowskie na podstawie dyrektywy 2001/18. Brak przepisu szczególnego uznającego takie zezwolenia, moim zdaniem, wprowadza pewien stopień niepewności prawnej odnośnie do takiego uznania. Okoliczność, że art. L533-6 kodeksu odnosi się do uznawania pozwoleń udzielonych na podstawie dyrektywy 90/220, a art. 36 dyrektywy 2001/18 stanowi, że odniesienia do dyrektywy 90/220 należy traktować jak odniesienia do dyrektywy 2001/18, nie wystarczy, aby usunąć brak w prawie francuskim przepisu szczególnego dotyczącego uznawania pozwoleń udzielonych na podstawie dyrektywy 2001/18. Co więcej, moim zdaniem, rząd francuski nie wykazał, że zgodnie z orzecznictwem francuskim, odniesienie w krajowym akcie ustawodawczym lub wykonawczym do dyrektywy, która w późniejszym czasie została uchylona i zastąpiona przez inną dyrektywę

regulującą ten sam przedmiot, zostanie zastąpione odniesieniem do tej późniejszej dyrektywy. Ponadto okoliczność, że zgodnie z orzecznictwem francuskim od organów administracyjnych wymaga się dokonywania wykładni ustawodawstwa krajowego zgodnie z dyrektywami wspólnotowymi¹⁴, oraz że zezwolenia udzielone przez inne państwa członkowskie na mocy dyrektywy 2001/18 faktycznie zostały uznane we Francji, nie wystarczy, aby wyeliminować brak pewności prawnej dotyczący uznania przedmiotowych pozwoleń w przypadku braku szczególnego przepisu krajowego w tym zakresie.

i dla których uzyskano zezwolenie na piśmie na mocy dyrektywy 2001/18, jedynie jeśli państwo członkowskie ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że na podstawie nowych lub dodatkowych informacji dostępnych po wydaniu zezwolenia lub nowych, czy też dodatkowych danych naukowych, że organizmy genetycznie modyfikowane w charakterze lub składzie produktu stanowią ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego. Jednakże sadzę, że tak jak podnosi Komisja, z brzmienia art. L535-2 kodeksu wynika jasno, że środki ochronne mogą zostać przyjęte na podstawie tego przepisu na znacznie mniej restrykcyjnych warunkach przez krajowe organy administracyjne, a mianowicie, gdy uzasadnia to nowa ocena ryzyka jakie stwarza występowanie organizmów genetycznie zmodyfikowanych dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego. Nie przekonuje mnie zatem twierdzenie rządu francuskiego, że tego rodzaju nowa ocena może faktycznie mieć miejsce wyłącznie w świetle nowych lub dodatkowych informacji lub w świetle nowej lub dodatkowej wiedzy naukowej.

44. Jeśli chodzi o art. 23 dyrektywy 2001/18 uważam, że Republika Francuska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit pierwszy¹⁵. Zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2001/18 państwo członkowskie może przyjąć środki ochronne w odniesieniu do organizmów genetycznie modyfikowanych, w charakterze lub w składzie produktów, które prawidłowo zgłoszono

14 — Należy zauważyć, że w niniejszym postępowaniu rząd francuski nie wykazał jednoznacznie prawdziwości tego twierdzenia. W istocie w swych wnioskach pisemnych i ustnych Komisja przywołała, czemu rząd francuski się nie sprzeciwił, wyrok sądu administracyjnego Clermont-Ferrand z dnia 4 maja 2006 r., w którym sąd ten zamiast dokonać wykładni prawa krajowego zgodnie z dyrektywą 2001/18 unieważnił niektóre zezwolenia udzielone na podstawie prawa francuskiego, gdyż przepisy krajowe, na podstawie których zezwolenia te zostały udzielone, były sprzeczne z postanowieniami dyrektywy 2001/18. Trybunał został poinformowany, że odwołano się od tego wyroku. Ponadto rząd francuski podkreślił, w swych wnioskach, że orzeczenie to stanowiło odosobniony przypadek.

15 — Sadzę, że art. 16 dekretu nr 2007-359 dokonuje transpozycji do prawa francuskiego art. 23 ust. 1 dyrektywy 2001/18 akapit drugi i trzeci.

45. W związku z tym sadzę, że w dniu rozprawy w niniejszej sprawie Republika Francuska dopuściła się uchybienia w zakresie prawidłowej transpozycji art. 8, ust. 2, art. 19 oraz art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2001/18 i w związku z tym nie wykonała w pełni wyroku Trybunału w sprawie C-419/03.

C — Okresowa kara pieniężna

1. Argumenty stron

46. W oparciu o metodę ustalania wysokości kar określoną w komunikacie Komisji w sprawie stosowania art. 228 WE [SEC(2005) 1658, zwanym dalej „komunikatem z 2005 r.”], Komisja w skardze proponuje, aby Trybunał nałożył na Republikę Francuską karę w wysokości 366 744 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03, licząc od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania wyroku w sprawie C-419/03. Kwotę tej kary oblicza się przez pomnożenie stawki bazowej w wysokości 600 EUR przez współczynnik 10 (w skali od 1 do 20) odpowiadający wadze uchybienia, współczynnik 2,8 (w skali od 1 do 3), który odpowiada 28 miesiącom, które upłynęły od wydania wyroku w sprawie C-419/03 do dnia 12 grudnia 2006 r., tj. dnia, w którym Komisja wydała decyzję w sprawie zaproponowania kary pieniężnej oraz współczynnik 21,83 obliczony w oparciu o produkt narodowy brutto Republiki Francuskiej i ważenia głosów, którymi to państwo członkowskie dysponuje w Radzie Unii Europejskiej, co odzwierciedla jego możliwości finansowe.

47. Komisja uważa, że dyrektywa 2001/18 stanowi zasadniczy element wspólnotowych ram prawnych dotyczących uwalniania i wprowadzania do obrotu GMO. Dyrektywa 2001/18 ma na celu zapewnienie bezpiecznego i kontrolowanego rozwoju biotechnologii we Wspólnocie, zagwarantowanie swobodnego przepływu GMO, które uzyskały zezwolenie zgodnie z tą dyrektywą oraz

ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Cele te są zagrożone uchybieniem Republiki Francuskiej w zakresie transpozycji części tejże dyrektywy. Komisja twierdzi, że uchybienie to ma wpływ na interesy prywatne i interes publiczny oraz wykracza poza granice kraju. W związku z tym Komisja sądzi, że uchybienie w zakresie transpozycji fragmentów dyrektywy 2001/18 prowadzi do znaczącej niepewności prawnej w dziedzinie GMO oraz wpływa negatywnie na interesy producentów GMO, jak również na badania biotechnologiczne nad GMO. Wspomniana niepewność prawna również okazać się szkodliwa w stosunkach wewnętrznych Wspólnoty.

48. Rząd francuski uważa, że transpozycja dyrektywy 2001/18 została dokonana w pełni poprzez ustanowienie przepisów, o których mowa w pkt 21 powyżej i nie ma potrzeby zastosowania kary pieniężnej.

2. Ocena

49. W przypadku gdy Trybunał uzna, że Republika Francuska nie wykonała wyroku w sprawie C-419/03, wówczas Trybunał może, zgodnie z art. 228 ust. 2 akapit trzeci WE oraz w świetle swego wyroku w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko

Francji, nałożyć na to państwo członkowskie ryczałt lub karę pieniężną. Do Trybunału należy dokonanie, w każdej sprawie, oceny jakie sankcje pieniężne należy orzec w świetle okoliczności sprawy¹⁶. W tym względzie sugestie Komisji dotyczące sankcji finansowych nie wiążą Trybunału, a stanowią jedynie przydatny punkt odniesienia. Co więcej, komunikat z 2005 r., który również nie wiąże Trybunału, przyczynia się do zapewnienia, aby skarga wniesiona przez tę instytucję była przejrzysta, przewidywalna i przyczyniała się do pewności prawa¹⁷.

50. Kara pieniężna powinna zostać określona w taki sposób, by była, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości finansowych danego państwa członkowskiego. Ponadto za podstawowe kryteria zapewniające, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, należy przyjąć co do zasady czas trwania naruszenia, wagę tego naruszenia oraz możliwości finansowe zainteresowanego państwa członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez państwo członkowskie do jego zobowiązań¹⁸.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji przywołany w przypisie 7, pkt 86 oraz wyrok z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-2461, pkt 58 i ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 31.

17 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 34.

18 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 34 i 39.

51. Jeśli chodzi o wagę uchybienia w niniejszym postępowaniu początkowo Komisja zaproponowała w swej skardze wskaźnik 10 (w skali od 1 do 20) na tej podstawie, że uznała, iż Republika Francuska nie dokonała pełnej transpozycji wielu przepisów dyrektywy 2001/18¹⁹. Jednakże należy odnotować, że w dniu rozprawy w niniejszej sprawie Komisja podtrzymała swą skargę wyłącznie odnośnie do trzech przepisów dyrektywy 2001/18. Wstępna propozycja Komisji dotycząca wagi naruszenia w niniejszym postępowaniu ma zatem, moim zdaniem, ograniczone znaczenie i zastosowanie.

52. Sądzę, że Trybunał przy dokonywaniu oceny wagi uchybienia dotyczącego niedokonania transpozycji dyrektywy, poza dokonaniem oceny ogólnego znaczenia przedmiotowej dyrektywy we wspólnotowym porządku prawnym, powinien zwrócić szczególną uwagę na treść i stosunkowe znaczenie poszczególnych przepisów tej dyrektywy, których transpozycji państwo członkowskie nie dokonało.

53. Zgodnie z motywem czwartym dyrektywy 2001/18 organizmy żywe uwolnione do środowiska naturalnego w celach doświadczalnych albo jako produkty dostępne w handlu, mogą rozmnażać się w środowisku naturalnym i przekraczać granice państwowe. Co więcej, skutki takiego uwolnienia dla środowiska naturalnego mogą być nieodwracalne. W związku z tym dyrektywa 2001/18

19 — Artykuł 3 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 6 ust. 4, art. 7, art. 8 ust. 2, art. 9, art. 13 ust. 2, art. 13 ust. 6, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 16, art. 17, art. 18, art. 19, art. 20, art. 23, art. 26, art. 35 oraz załączniki II, III, IV, V, VI i VII.

ma na celu zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich dotyczących zamierzonego uwalniania GMO do środowiska oraz zapewnienie ochrony rozwoju produktów przemysłowych wykorzystujących GMO poprzez ustanowienie wszechstronnych i przejrzystych ram legislacyjnych²⁰. Ponadto dyrektywa 2001/18 ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego oraz respektowanie wymogów protokołu z Kartygeny sprawie bezpieczeństwa biologicznego do Konwencji o różnorodności biologicznej²¹.

54. W odpowiedzi Komisja podniosła, że art. 19 dyrektywy 2001/18 dotyczący wspólnotowej skali zezwolenia na wprowadzenie do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktu, udzielanego na podstawie tej dyrektywy oraz art. 23 dyrektywy 2001/18, który ustanawia klauzulę ochronną stanowią „filary” tej dyrektywy. Moim zdaniem, stwierdzenie to zostało oparte między innymi o przepisy art. 19 i art. 23 dyrektywy 2001/18 oraz jej motyw 56. Artykuł 19 dyrektywy 2001/18 przewiduje wzajemne uznanie we Wspólnocie GMO w charakterze lub w składzie produktów, które uzyskały zezwolenie na podstawie tej dyrektywy, natomiast art. 23 zatytułowany („klauzula ochronna”) reguluje i harmonizuje w niezwykle precyzyjny sposób przesłanki

tymczasowego ograniczania lub zakazania przez państwo członkowskie stosowania lub sprzedaży tychże GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium. Uchybienie Republiki Francuskiej w zakresie prawidłowej transpozycji art. 19 oraz art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2001/18 wprowadza, moim zdaniem, znaczną niepewność prawa w tym państwie członkowskim w zakresie podstawowych aspektów zasad wprowadzania do obrotu oraz ograniczania GMO, które uzyskały zezwolenie na podstawie tej dyrektywy i przez to wpływa negatywnie na ich swobodny przepływ. Moim zdaniem, szczególnie szkodliwa jest niepewność prawa spowodowana przez uchybienie Republiki Francuskiej w zakresie transpozycji wspomnianych kluczowych przepisów dyrektywy 2001/18, biorąc pod uwagę niewątpliwy brak pewności naukowej, który dotyczy GMO. Jestem zdania, że okoliczność, na którą powołuje się Republika Francuska, iż rzeczne państwo członkowskie może być jednym z wiodących wspólnotowych producentów GMO lub mogło uznać zezwolenia udzielone przez inne państwa członkowskie na mocy dyrektywy 2001/18 nie usuwa ani nie rozwiewa sytuacji niepewności prawa powstałej przez niedokonanie przez Republikę Francuską pełnej transpozycji dyrektywy 2001/18.

55. Zatem uważam, że współczynnik 6 (w skali od 1 do 20) odzwierciedla wagę uchybienia, którego dopuściła się Republika Francuska w zakresie transpozycji art. 8 ust. 2, art. 19 oraz art. 23 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2001/18.

20 — Co obejmuje zasięganie opinii społeczeństwa odnośnie do zamierzonego uwalniania GMO do środowiska. Zob. art. 2 oraz motyw 7 i 10 dyrektywy 2001/18.

21 — Zobacz motyw 5 i 13 dyrektywy 2001/18.

56. Jeśli chodzi o współczynnik dotyczący czasu trwania naruszenia uważam, że Trybunał nie powinien przychylić się do propozycji Komisji, zgodnie z którą powinien on zostać ustalony na poziomie 2,8 (w skali od 1 do 3) w oparciu o zwłokę wynoszącą 28 miesięcy. Z dokumentów, które wpłynęły do Trybunału w sposób oczywisty wynika, że współczynnik zaproponowany przez Komisję został wyliczony w oparciu o czas, który upłynął pomiędzy datą wydania wyroku w sprawie C-419/03 a dniem 12 grudnia 2006 r., czyli datą podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zaproponowania kary pieniężnej. Jednakże należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, czas trwania uchybienia należy oceniać poprzez odniesienie do daty wydania pierwszego wyroku stwierdzającego istnienie naruszenia na podstawie art. 226 WE oraz czasu, w którym Trybunał badał stan faktyczny sprawy w późniejszym postępowaniu w trybie art. 228WE²².

57. Ponadto jasne jest, że Komisja oparła zaproponowany wskaźnik 2,8 o pkt 17 komunikatu z 2005 r., który stanowi, że: „w zależności od czasu trwania uchybienia współczynnik ten zmienia się od 1 do 3, zwiększając się o 0,10 na miesiąc, począwszy od daty wydania wyroku na mocy art. 226”. Uważam, że przepis ten jest niespójny, a tym samym bezskuteczny, gdyż wydaje się wprowadzać pułap 3 dotyczący współczynnika

czasu trwania, mimo, iż uchybienie może trwać ponad 30 miesięcy. Pragnę również zauważyć, że Trybunał podniósł w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, że nie jest związany skalą od 1 do 3 zaproponowaną w tym przypadku przez Komisję²³.

58. W niniejszej sprawie od doręczenia wyroku w sprawie C-419/93 w dniu 15 lipca 2004 r. do rozprawy w niniejszej sprawie, która odbyła się w dniu 12 marca 2008 r.²⁴ minęły niemal cztery lata. W związku z tym uważam, że w świetle uprzedniej praktyki Trybunału współczynnik 3 jest właściwszy dla uwzględnienia czasu trwania uchybienia w niniejszej sprawie. W tym względzie należałoby zauważyć, że współczynnik 3 dotyczący czasu trwania został przyjęty w przypadku identycznej zwłoki, wynoszącej prawie cztery lata, w dokonaniu prawidłowej transpozycji wspólnotowych aktów prawnych w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji²⁵. Ponadto w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii Trybunał uznał, że względy techniczne, które utrudniają wykonanie poprzedniego wyroku Trybunału wydanego na mocy art. 226 WE w krótkim terminie, mogą zostać wzięte pod uwagę przy określaniu współczynnika czasu trwania uchybienia²⁶. Moim zdaniem, problemy wewnętrzne, na jakie napotkała Republika Francuska przy dokonywaniu transpozycji

22 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, przywołany w przypisie 16, pkt 71.

23 — Zobacz pkt 71, w którym Trybunał stwierdził, że: „uprawnienie Trybunału do dokonania swobodnej oceny nie jest ograniczone zaproponowaną przez Komisję skalą od 1 do 3”. (wyrok przywołany w przypisie 16).

24 — Ponadto, pomimo częściowego wykonania przez Republikę Francuską wyroku w sprawie C-419/03, które nastąpiło po znacznym opóźnieniu oraz dopiero po wniesieniu skargi w niniejszej sprawie, minęły niemal trzy lata od przekazania wyroku w sprawie C-419/03 w dniu 15 lipca 2004 r. a opublikowaniem aktów prawnych, o których mowa w punkcie 21, w dniu 20 marca 2007 r.

25 — Zobacz pkt 73 i 74 (zacytowane w przypisie 16).

26 — Zobacz wyrok z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-14141, pkt 53 i 54.

dyrektywy 2001/18 miały raczej charakter polityczny, a nie techniczny i w związku z tym nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu współczynnika czasu trwania uchybienia.

21,83 odnośnie do możliwości finansowych Republiki Francuskiej, w niniejszej sprawie daje łączną kwotę 235 764 EUR za każdy dzień zwłoki. Uwzględniając, że chodzi w niniejszej sprawie o wykonanie wyroku Trybunału wiążące się z dokonaniem zmiany przepisów prawnych, okresową karę pieniężną należy moim zdaniem nałożyć w rozliczeniu dziennym²⁹.

59. Co się tyczy propozycji Komisji, by pomnożyć kwotę bazową o współczynnik oparty na produkcie krajowym brutto danego państwa członkowskiego oraz na liczbie głosów, którymi dysponuje ono w Radzie, stanowi ona co do zasady odpowiedni sposób odzwierciedlenia możliwości finansowych tego państwa członkowskiego, przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między państwami członkowskimi²⁷. Ponadto uważam, że w niniejszej sprawie właściwe jest pomnożenie wskaźników dotyczących czasu trwania, wagi oraz możliwości finansowych państwa członkowskiego przez kwotę bazową w wysokości 600 EUR, zgodnie z propozycją Komisji²⁸.

D — Kara ryczałtowa

1. Argumentacja stron

60. W świetle powyższych rozważań pomnożenie kwoty bazowej w wysokości 600 EUR przez współczynniki ustalone na poziomie 6 w przypadku wagi uchybienia, 3 w przypadku czasu trwania uchybienia oraz na poziomie

61. Komisja proponuje, aby w niniejszej sprawie Trybunał nałożył na Republikę Francuską karę ryczałtową. Jeśli państwo członkowskie nie wykona wyroku Trybunału wydanego na mocy art. 226 WE, Komisja systemowo wnosi do Trybunału o nałożenie kary pieniężnej w trybie art. 228WE³⁰.

27 — Zobacz ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, przywołany w przypisie 26, pkt 59 oraz Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 48.

28 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 50, w którym Trybunał zaaprobował stosowanie kwoty bazowej w wysokości 600 EUR ustalonej przez komunikat z 2005 r.

29 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, przywołany w przypisie 16, pkt 77 oraz z dnia 10 stycznia 2008 r. Komisja przeciwko Portugalii, przywołany w przypisie 7, pkt 52.

30 — Zobacz również wyjaśnienie w punkcie 10 komunikatu z 2005 r.

Komisja proponuje również nałożenie ryczałtu pomimo tego, że poprzedni wyrok wydany na mocy art. 226 WE został wykonany w trakcie postępowania przed Trybunałem w trybie art. 228 WE.

62. Komisja sądzi, że zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, kary finansowe mają na celu nie tylko nakłonienie państwa członkowskiego do wykonania wyroku na mocy art. 226 WE, ale przyświeca im również cel zapobiegawczy lub odstrasżający. Celem ryczałtu jest ukaranie przeszłego zachowania państwa członkowskiego, które nie wykonało wyroku na mocy art. 226 WE, aby odstraszyć państwa członkowskie od działania w podobny sposób w przyszłości. W związku z tym ryczałt powinien być płatny niezależnie od tego, czy państwo członkowskie wykona wyrok wydany na mocy art. 226 WE w trakcie postępowania w trybie art. 228 WE, czy też bezpośrednio po wydaniu wyroku w tym postępowaniu.

63. Komisja uważa, że wcześniejsza praktyka proponowania nakładania kar pieniężnych jedynie na mocy art. 228 WE wiązała się z tym, że opóźnione wykonanie wcześniejszego wyroku wydanego na mocy art. 226 WE, które następowało przed wydaniem orzeczenia w późniejszym postępowaniu w trybie art. 228 WE, nie było karane i w związku z tym nie było skutecznie eliminowane. Komisja uważa, że każdy przypadek zwłoki w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości stanowi sam w sobie poważne naruszenie obowiązujących we Wspólnocie zasad praworządności i pewności prawa. Komisja twierdzi, że znaczenie wyroków na mocy art. 226 WE

jest istotnie podważane przez praktyki zwleknięcia, stosowane często przez niektóre państwa członkowskie. Komisja w odpowiedzi na pisemne zapytanie skierowane do niej przez Trybunał wskazała, że pomiędzy grudniem 1996 r. a październikiem 2005 r., 50 (spośród wszystkich 296 — tj. 16,8%) wezwań do usunięcia naruszeń oraz 25 uzasadnionych opinii (spośród wszystkich 125 — tj. 20%) zostało skierowanych do Republiki Francuskiej na podstawie art. 228 WE. W tym samym okresie Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 228 WE przed Trybunałem przeciwko Republice Francuskiej (spośród wszystkich 21 — tj. 28,7%). W tym samym okresie Komisja wniosła do Trybunału na podstawie art. 228 WE sześć skarg (spośród wszystkich 21 — 28,57%) przeciwko Republice Francuskiej. W związku z tym Komisja twierdzi, że nałożenie ryczałtu jest konieczne w celu przeciwdziałaniu taktyce zwleknięcia oraz w celu zapobieżenia działaniom noszącym znamiona recydywy ze strony państw członkowskich.

64. Komisja w oparciu o komunikat z 2005 r. twierdzi, że w niniejszym postępowaniu ryczałt powinien zostać wyliczony poprzez pomnożenie jednolitej kwoty bazowej w wysokości 200 EUR przez wskaźniki 10 (z tytułu wagi uchybienia) oraz 21,83 (z tytułu możliwości finansowych), co daje kwotę 43 660 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03 od daty wydania tego wyroku do jego pełnego wykonania albo wydania wyroku w niniejszej sprawie. Komisja twierdzi również, że Republika Francuska nie współpracowała w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi w niniejszej sprawie oraz podnosi, że Republika Francuska nie respektowała nawet

swego własnego kalendarium transpozycji dyrektywy 2001/18, które to państwo członkowskie sporządziło po wydaniu uzasadnionej opinii w niniejszej sprawie. Komisja podkreśla również przedłużające się niedokonywanie przez Republikę Francuską transpozycji dyrektywy 2001/18, która powinna zostać dokonana do dnia 17 października 2002 r. W istocie cztery lata po tej dacie, za wyjątkiem dekrety nr 2005-51, który ma jedynie znaczenie marginalne, Republika Francuska nie podjęła żadnych działań w celu wykonania wyroku Trybunału w sprawie C-419/03. Komisja twierdzi, że w związku z uchybieniem jakiego dopuściła się Republika Francuska powstała sytuacja istotnej niepewności prawa w omawianej wrażliwej dziedzinie. Podkreśla również znaczenie dyrektywy 2001/18, która ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego oraz promowanie rozwoju biotechnologii i swobodny przepływ GMO. Ponadto Komisja twierdzi, że Republika Francuska wcześniej wielokrotnie nie dokonała pełnej transpozycji prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego GMO. W tym względzie Komisja twierdzi, że w sprawach C-296/01³¹ oraz C-429/01³² Trybunał stwierdził, że Republika Francuska nie dokonała transpozycji niektórych przepisów odpowiednio dyrektyw 90/220 oraz dyrektywy Rady 90/21/EWG³³. Co więcej, Komisja następnie wniosła skargę przeciwko Republice Francuskiej na mocy art. 228 WE z tytułu niewykonania wyroku w sprawie C-429/01. Przedmiotowa skarga, która została zarejestrowana jako sprawa C-79/06 została w późniejszym czasie wycofana przez Komisję po wykonaniu przez Republikę Fran-

cuską wyroku Trybunału w sprawie C-429/01³⁴.

65. W swej odpowiedzi Komisja twierdzi, że w celu uwzględnienia częściowego wykonania w dniu 21 marca 2007 r. wyroku Trybunału w sprawie C-419/03³⁵ Trybunał powinien obniżyć kwotę ryczałtu zaproponowanego przez Komisję od tej daty do daty wykonania w pełni wyroku w sprawie C-419/03³⁶ albo wydania wyroku w niniejszej sprawie³⁷.

66. Republika Francuska twierdzi, że biorąc pod uwagę, iż zastosowała się ona do wyroku Trybunału w sprawie C-419/03, wniosek Komisji o nałożenie ryczałtu w niniejszej sprawie jest bezprzedmiotowy. Podczas gdy Komisja w Komunikacie z 2005 r. wskazała, że w postępowaniach w trybie art. 228 WE zamierzała po pierwsze systemowo wnieść o nałożenie ryczałtu, a po drugie, nie kończyć takiego postępowania, nawet w przypadku wyeliminowania uchybienia przez państwo członkowskie przed wydaniem wyroku, Republika Francuska uważa, że podejście to jest sprzeczne z art. 228 WE oraz z orzecznictwem Trybunału w tym zakresie. Republika Fran-

31 — Wyrok z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-13909

32 — Wyrok z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I 14355.

33 — Dyrektywa Rady 90/219/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie, (Dz.U. 1990 L 117, s. 1) zmieniona dyrektywą Komisji 94/51/WE z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dostosowania do postępu technicznego dyrektywy Rady 90/219/EWG (Dz.U. 1994 L 297, s. 29)

34 — Zobacz zarządzenie prezesa trzeciej izby Trybunału z dnia 7 lutego 2007 r. niepublikowane w Zbiorze (Dz.U. C 82, s. 27)

35 — Ze względu na przyjęcie środków, o których mowa w pkt 21 powyżej, które według Komisji weszły w życie w dniu 21 marca 2007 r.

36 — Jeśli nastąpi to przed wydaniem wyroku w niniejszej sprawie.

37 — Jeśli w tym czasie wyrok w sprawie C-419/03 nie zostanie w pełni wykonany.

cuska podnosi, że zgodnie z wyrokiem w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji celem procedury ustanowionej w art. 228 ust. 2 WE jest skłonienie państwa członkowskiego dopuszczającego się naruszenia do jak najszybszego wykonania wyroku wydanego na mocy art. 226 WE i w związku z tym skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego. Sankcje przewidziane przez art. 228 WE nie mają na celu zapobieżenia innym podobnym naruszeniom.

67. Republika Francuska twierdzi, że w żadnym wypadku w niniejszej sprawie nie zostały spełnione warunki nałożenia ryczałtu. Twierdzi ona, że okoliczności sprawy C-304/02 Komisja przeciwko Francji, tj. jedynej dotychczas sprawy, w której Trybunał nałożył karę ryczałtową, nie można porównać do okoliczności niniejszej sprawy, gdyż naruszenie w sprawie C-304/02 trwało 11 lat i zagrażało wspólnotowym zasobom rybnym. W tym względzie Republika Francuska podkreśla, że pomiędzy wydaniem wyroku w sprawie C-419/03 a wniesieniem skargi w niniejszym postępowaniu minęło mniej niż trzy lata, zwłoka ta jest zbliżona do zwłoki lub krótsza niż zwłoka, która miała miejsce w przypadku spraw: C-387/97 Komisja przeciwko Grecji, C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii, C-177/04 Komisja przeciwko Francji oraz C-119/04 Komisja przeciwko Włochom, w których Trybunał nie nałożył ryczałtu. Jeśli chodzi o wagę naruszenia Republika Francuska twierdzi, że w sprawie C-419/03 nie stwierdzono niedokonania transpozycji dyrektywy 2001/18 w całości, a jedynie tych jej przepisów, które wykraczają

poza dyrektywę 90/220. Co więcej Republika Francuska zaniechała przedmiotowych naruszeń w marcu 2007 r., miesiąc po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie.

68. Republika Francuska twierdzi natomiast, że kwota ryczałtu zaproponowana przez Komisję jest nadmiernie wygórowana. Wskaźnik 10 zaproponowany przez Komisję z tytułu wagi naruszenia jest wygórowany, biorąc pod uwagę, że konsekwencje naruszenia w niniejszej sprawie są bardzo ograniczone. W tym względzie Republika Francuska twierdzi, że większość wniosków o zezwolenie w Europie dotyczy żywności genetycznie modyfikowanej. Jednakże dyrektywa 2001/18 nie obejmuje żywności genetycznie modyfikowanej przeznaczonej do konsumpcji przez ludzi, do dnia 18 kwietnia 2004 r. dyrektywa ta dotyczyła jedynie żywności modyfikowanej genetycznie przeznaczonej do konsumpcji przez zwierzęta. Dodatkowo Republika Francuska twierdzi, że pomimo niedokonania transpozycji niektórych przepisów dyrektywy 2001/18, władze francuskie ustanowiły procedurę udzielania zezwoleń, która w rzeczywistości była zgodna z przedmiotową dyrektywą, ustanawiając w 2005 r. dwie wytyczne w sprawie roślin modyfikowanych genetycznie, które wprowadziły procedurę dochodzenia stosowaną przez Ministerstwo Rolnictwa, wymogi udzielania zezwoleń oraz konsultacje społeczne. Republika Francuska sądzi również, że Komisja nie może powoływać się na okoliczności sprawy C-79/06. Komisja wycofała swoją skargę w niniejszej sprawie, gdyż Republika Francuska wykonała wcześniejszy wyrok Trybunału w sprawie C-429/01.

2. Ocena

69. Argumenty podniesione przez strony w niniejszej sprawie dotyczące nałożenia przez Trybunał ryczału na mocy art. 228 WE nie podważają uprawnień Trybunału do zastosowania zarówno kary pieniężnej jak i ryczału w trybie art. 228 WE. Trybunał w sposób szczególny uznał tę możliwość i skorzystał z niej w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji³⁸.

70. W sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji Trybunał uznał, że sankcje przewidziane przez art. 228 WE mają wspólny cel, jakim jest nakłonienie państwa członkowskiego dopuszczającego się naruszenia do wykonania wyroku stwierdzającego naruszenie zobowiązań i przez to zapewnienie w istocie przestrzegania prawa wspólnotowego. Ponadto Trybunał ma za zadanie określić, w zależności od stopnia nacisku i odstraszania, jaki uzna za konieczny, sankcje finansowe właściwe, by zapewnić możliwie jak najszybsze wykonanie wyroku wydanego w uprzednim postępowaniu w trybie art. 226 WE oraz zapobiec podobnym naruszeniom prawa wspólnotowego w przyszłości³⁹.

38 — Zobacz pkt 82, w którym Trybunał stwierdził, że zastosowanie łącznie obu rodzajów sankcji ustanowionych w art. 228 ust. 2 WE nie jest wykluczone.

39 — Zobacz podobnie pkt 80, 91 i 97. Trybunał wyjaśnił szeroko, że sankcje ustanowione, w art. 228 WE nie mają na celu wyrównania jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez zainteresowane państwo członkowskie. Zob. pkt 91.

71. Zatem sankcje przewidziane przez art. 228 WE, moim zdaniem, działają nie tylko jako środek egzekwowania wyroków wydanych na mocy art. 226 WE, ale również jako ogólne środki prewencyjne⁴⁰.

72. Bez względu na wspólny cel sankcji przewidzianych przez art. 228 WE, Trybunał w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji stwierdził również, że kara pieniężna oraz ryczałt realizują niezależne od siebie cele⁴¹. W związku z tym Trybunał uznał, że nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do jak najszybszego usunięcia uchybienia, które przy braku tego rodzaju środka nacisku miałyby tendencję do utrwalania się. Natomiast nałożenie ryczału opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas od chwili wydania wyroku stwierdzającego to uchybienie⁴².

40 — Z wyroku Trybunału w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji (przywołany w przypisie 7) wynika, że choć sankcje przewidziane przez art. 228 WE mają jeden cel wiodący, jakim jest zapewnienie możliwie jak najszybszego przestrzegania prawa wspólnotowego, sankcje te dążą do osiągnięcia tego celu w sposób dwubiegunowy. Poprzez wywarcie na dane państwo członkowskie odpowiedniego nacisku ekonomicznego w okolicznościach danej sprawy, sankcje przewidziane przez art. 228 WE mają na celu powstrzymanie takiego szczególnego uchybienia tego państwa członkowskiego w zakresie wykonania wyroku na mocy art. 226 WE, tym samym zapobiegając lub przeciwdziałając na poziomie bardziej ogólnym podobnym naruszeniom przez państwa członkowskie w przyszłości.

41 — Zobacz podobnie pkt 84.

42 — Zobacz podobnie pkt 81.

73. Co więcej, mimo wspólnego celu sankcji przewidzianych przez art. 228 WE, Trybunał nałożył sankcję finansową w postaci ryczału tylko w jednej sprawie, a mianowicie w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji, gdyż swój pierwszy wyrok na podstawie art. 228 WE wydał w dniu 4 lipca 2000 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji⁴³. Moim zdaniem, z niemal ośmioletniej praktyki Trybunału wynika, że nałożenie zarówno kary pieniężnej, jak i ryczału w danym przypadku naruszenia art. 228 WE może nie być niezbędne dla osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie przestrzegania prawa wspólnotowego.

74. Uważam zatem, że podejście systemowe do stosowania sankcji w postaci kary ryczałtowej, za którą opowiada się Komisja nie tylko w żądaniach podniesionych na gruncie niniejszego postępowania, ale również w komunikacie z 2005 r., może okazać się nieproporcjonalne w świetle okoliczności danej sprawy, i w związku z tym powinno zostać oddalone. Trybunał powinien zatem stosować utrwaloną praktykę orzekania sankcji przewidzianych przez art. 228 WE w sposób umiarkowany i selektywny, gdy to konieczne, w celu skutecznego zwalczania naruszeń prawa wspólnotowego.

43 — Istotnie Trybunał w wyrokach: w sprawie C-387/97 Komisja przeciwko Grecji (przywołanej w przypisie 12); w sprawie C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii (przywołanej w przypisie 26); w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji (przywołanej w przypisie 16) oraz w sprawie C-70/06 Komisja przeciwko Portugalii (przywołanej w przypisie 7) nie nałożył kary ryczałtowej na dane państwo członkowskie dopuszczające się naruszenia pomimo tego, że państwa te, w czasie badania przez Trybunał okoliczności faktycznych w trybie art. 228 WE nie wykonały wcześniejszych wyroków wydanych na mocy art. 226 WE. Utrwalona praktyka Trybunału, moim zdaniem, podkreśla autonomiczny charakter sankcji przewidzianych przez art. 228 ust. 2 WE. Moim zdaniem, nałożenie kary ryczałtowej na państwo członkowskie w związku z tym nie jest uzależnione od nałożenia na nie kary pieniężnej.

75. W tym względzie w świetle orzecznictwa uważam, że Trybunał poprzez nakładanie kary pieniężnej w konkretnej sprawie zmierza do skłonienia państwo członkowskie do zaniechania trwałego, a zatem i przyszłego, uchybienia w zakresie wykonania danego wyroku wydanego na mocy art. 226 WE od daty wyroku wydanego w trybie art. 228 WE⁴⁴.

76. Stosując sankcje w postaci ryczału, moim zdaniem, Trybunał zmierza do ukarania państwa członkowskiego za jego wcześniejsze zachowanie polegające na niewykonaniu danego wyroku wydanego na mocy art. 226 WE, gdy zachowanie to charakteryzują dodatkowe okoliczności obciążające, potęgujące uchybienie państwa członkowskiego w zakresie szybkiego i pełnego wykonania tego wyroku. Moim zdaniem, sankcja w postaci ryczału jest zatem bezsporna jedynie w przypadkach, w których w sposób przekonujący ustalone są takie dodatkowe okoliczności obciążające. Choć nie sposób z góry określić wyczerpującego wykazu takiego rodzaju dodatkowych okoliczności obciążających, winien on jednak, moim zdaniem, obejmować brak współpracy państwa członkowskiego z Komisją w dobrej wierze w celu szybkiego zakończenia naruszenia. Ponadto sankcja w postaci ryczału

44 — Tym samym powstrzymując wszystkie państwa członkowskie w sposób ogólny przed niewykonaniem ciężących na nich zobowiązań wynikających z traktatu. Postępowania toczone na podstawie art. 228 WE oraz możliwość stosowania kar pieniężnych mogą przeciwdziałać naruszeniom zobowiązań państw członkowskich.

może być ewidentna w przypadku, gdy naruszenie, którego dopuszcza się państwo członkowskie wpływa na interes publiczny lub interesy prywatne w nieakceptowanym stopniu⁴⁵. Co więcej, gdy naruszenie rzutuje na kwestię egzekwowania interesów wspólnotowych lub wpływa negatywnie na podstawowe zasady wspólnotowe, wówczas Trybunał może być bardziej skłonny do ustalania takich dodatkowych okoliczności obciążających i odpowiednio nakładać sankcje w postaci ryczałtu.

77. Sądzę, że co do zasady Trybunał powinien ograniczyć badanie czy stosownym jest nałożenie ryczałtu do szczególnych okoliczności występujących w danej sprawie. Moim zdaniem, rozważając, czy nałożyć ryczałt na państwo członkowskie, Trybunał powinien jedynie brać pod uwagę inne naruszenia, których dopuściło się państwo członkowskie, jeśli Komisja wykazała, powołując przekonujące dowody, że po stronie danego państwa członkowskiego wystąpiło uchybienie strukturalne i systemowe w zakresie wykonania wyroków wydanych na mocy art. 226 WE. W tym względzie sądzę, że nie wystarczy przedstawienie przez Komisję jedynie danych statystycznych dotyczących niewykonania przez państwo członkowskie wyroków wydanych na mocy art. 226 WE.

45 — W tym względzie sądzę, że Trybunał w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji (przywołanej w przypisie 7) nałożył karę ryczałtu na Republikę Francuską, gdyż w tym przypadku naruszenie trwało przez długi czas i miało w tym czasie znaczący wpływ na interes publiczny oraz interesy prywatne odnośnie do zasobów rybnych. Ponadto brak współpracy z Komisją po stronie Republiki Francuskiej w zakresie zakończenia naruszenia wynika w sposób oczywisty z okoliczności faktycznych sprawy.

78. Biorąc pod uwagę, iż w mojej ocenie sankcja w postaci ryczałtu ma na celu ukaranie państwa członkowskiego za niewykonanie wyroku wydanego na mocy art. 226 WE, co charakteryzują dodatkowe okoliczności obciążające sądzę, że kwota tej sankcji powinna zostać ustalona tak, aby odzwierciedlała szczególne okoliczności. W związku z tym jestem zdania, że metodologia obliczania sankcji w postaci ryczałtu zaproponowana przez Komisję w niniejszym postępowaniu oraz w istocie w komunikacie z 2005 r.⁴⁶, oparta między innymi o ten sam współczynnik wagi naruszenia, co w przypadku kary pieniężnej oraz ilość dni, w których trwało naruszenie, nie odzwierciedla takich okoliczności szczególnych.

79. Jeśli chodzi o stosowność nałożenia sankcji w postaci ryczałtu w niniejszym postępowaniu, pragnę zauważyć tytułem wstępu, w świetle argumentacji przedstawionej w punktach 36–45 powyżej, że Republika Francuska do rozprawy w niniejszej sprawie nie wykonała w pełni wyroku Trybunału w sprawie C-419/03. Moim zdaniem, w związku z powyższym niestosowne są argumenty stron, podnoszone w niniejszym postępowaniu, iż wykonanie przez Republikę Francuską wyroku w sprawie C-419/03 w trakcie niniejszego postępowania, może sprawić, że nałożenie kary w postaci ryczałtu stanie się bezcelowe.

46 — Zobacz pkt 17–24 komunikatu z 2005 r. Warto odnotować, że komunikat z 2005 r. przewiduje również minimalną kwotę ryczałtową, która w przypadku Republiki Francuskiej wynosi 10 915 000 EUR.

80. W każdym razie, skoro sankcja w postaci ryczałtu ma charakter jednorazowy nakierowany na ukaranie przeszłego zachowania⁴⁷ państwa członkowskiego, które znacznie wyprzedza wszczęcie postępowania w trybie art. 228 WE, okoliczność, że państwo członkowskie wykonało wyrok wydany na mocy art. 226 WE przed zbadaniem przez Trybunał okoliczności faktycznych w postępowaniu w trybie art. 228 WE jest nieistotna. W takich okolicznościach Trybunał może nałożyć karę, gdy Komisja wykaze, że państwo członkowskie nie wykonało wyroku wydanego na mocy art. 226 WE w terminie wyznaczonym przez uzasadnioną opinię wydaną w trybie art. 228 WE, pod warunkiem iż zostaną ustalone dodatkowe okoliczności obciążające uzasadniające tę sankcję.

81. Uważam, że w niniejszej sprawie Komisja nie wykazała istnienia dodatkowych okoliczności obciążających, które uzasadniałyby nałożenie kary.

82. Jeśli chodzi o zarzut Komisji, iż Republika Francuska nie współpracowała z nią, bądź też angażowała się w „taktikę zwlekania” w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w niniejszej sprawie, uważam, że Komisja nie dostarczyła żadnych

jasnych dowodów takiego zachowania. Jest oczywiste, że Republika Francuska nie wykonała wyroku Trybunału w sprawie C-419/03 w rozsądnym terminie, nad czym należy ubolewać⁴⁸. Jednakże w świetle korespondencji pomiędzy stronami, przytoczonej w punktach 15–17 powyżej sadzę, że Republika Francuska odpowiadała na wnioski Komisji o udzielenie informacji w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w niniejszej sprawie w akceptowalny sposób i wykazała, że podjęła konkretne, choć spóźnione i ostatecznie niewłaściwe kroki w celu wykonania wyroku w sprawie C-419/03.

83. Jeśli chodzi o kwestię, czy niedokonanie przez Republikę Francuską pełnej transpozycji dyrektywy 2001/18 miało wpływ na interes publiczny i interesy prywatne w stopniu uzasadniającym nałożenie ryczałtu uważam, że Komisja wykazała, iż uchybienie stworzyło klimat niepewności prawa w dziedzinie dotkniętej już przez znaczny brak pewności naukowej⁴⁹. Jednakże, za wyjątkiem zarzutu dotyczącego postępowania przed sądem administracyjnym Clermont-Ferrand⁵⁰, nie uważam, iż Komisja przedstawiła wystarczające dowody, świadczące o tym, iż niedokonanie przez Republikę Francuską pełnej transpozycji dyrektywy 2001/18 i niewykonanie wyroku w sprawie C-419/03 wpłynęło w nieakceptowanym stopniu na interes publiczny i interesy prywatne, uzasadniając nałożenie ryczałtu. Republika Francuska twierdziła w niniejszym postępowaniu, czemu Komisja nie zaprzeczyła, że niedoko-

47 — Gdy brak wykonania wyroku wydanego na mocy art. 226 WE charakteryzują dodatkowe okoliczności obciążające.

48 — Ponadto nie należy zapominać, że gdy Komisja zmuszona jest do wszczęcia postępowania na mocy art. 228 WE i w istocie art. 226 WE, nadmiernie wykorzystywane są zasoby wspólnotowe.

49 — Zobacz pkt 54 powyżej.

50 — Zobacz pkt 14 powyżej.

nanie przez nią pełnej transpozycji dyrektywy 2001/18 nie utrudniło badań biotechnologicznych nad GMO. Ponadto Republika Francuska podnosiła, że w latach: 2003, 2005 i 2006 zarejestrowała więcej wniosków o zezwolenie na eksperymentalne uwalnianie GMO na podstawie części B tejże dyrektywy niż jakiekolwiek inne państwo członkowskie poza Hiszpanią, natomiast od roku 2004 do roku 2005 Francja była drugim, co do wielkości producentem GMO dla celów komercyjnych w Europie. Co więcej, Republika Francuska twierdzi, przy czym również w tym przypadku nie podniesiono twierdzeń przeciwnych, inaczej niż w zarzutach powołanych przez Komisję, iż niedokonanie przez nią transpozycji dyrektywy 2001/18 nie utrudniło wspólnotowych stosunków wewnętrznych w dziedzinie GMO, gdyż niepełna transpozycja tej dyrektywy nigdy nie stała się przedmiotem międzynarodowych negocjacji.

ani nie udowodniła, że nałożenie tej sankcji jest niezbędne dla celów prewencyjnych.

85. W związku z tym uważam, że nie należy obciążać Republiki Francuskiej zapłatą ryczałtu.

VII — W przedmiocie kosztów

84. Ponadto w braku dowodów innych niż dane statystyczne przywołane w pkt 63 powyżej oraz w świetle wszczęcia przez Komisję postępowania przeciwko Republice Francuskiej z tytułu niedokonania pełnej transpozycji aktów legislacyjnych dotyczących GMO, o czym mowa w pkt 64 powyżej, sądzę, że Komisja w niniejszej sprawie nie wykazała, by Republika Francuska nie wywiązała się z ciężących na niej zobowiązań wynikających z art. 228 WE, co winno zostać ukarane poprzez nałożenie kary ryczałtowej,

86. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Francuska sprawę przegrała, uważam, że należy ją obciążyć kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem Komisji. Zgodnie z art. 69 ust. 4 regulaminu Republika Czeska pokrywa własne koszty.

VIII — Wnioski

87. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził, że nie podejmując wszelkich działań w celu wykonania wyroku Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-419/03 Komisja przeciwko Francji, dotyczącego braku transpozycji do prawa krajowego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, które różnią się lub wykraczają poza zakres przepisów dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 228 ust. 1 traktatu WE;
- nakazał Republice Francuskiej zapłatę na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na konto „środki własne Wspólnoty Europejskiej” okresowej kary pieniężnej w wysokości 235 764 EUR za każdy dzień zwłoki w wykonaniu wyroku w sprawie C-419/03 Komisja przeciwko Francji, licząc od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania wyroku w sprawie C-419/03;
- obciążył Republikę Francuską kosztami postępowania;
- obciążył Republikę Czeską kosztami własnymi.