DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

9. december 2008 *

I sag C-121/07,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 228 EF, anlagt den 28. februar 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Stromsky og C. Zadra, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved E. Belliard og S. Gasri samt G. de Bergues, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik først ved T. Boček, derefter ved M. Smolek, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot og T. von Danwitz, samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen og P. Lindh,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. marts 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. juni 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Under sagen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dom afsagt den 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-419/03) om manglende gennemførelse i national ret af de bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 106, s. 1), som afviger fra eller går videre end bestemmelserne i Rådets direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT L 117, s. 15).

— Den Franske Republik tilpligtes at betale Kommissionen en tvangsbøde, der indbetales på kontoen for »De Europæiske Fællesskabers egne indtægter« og udgør 366 744 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sag C-419/03 forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i denne sag, og indtil dommen i sag C-419/03 er fuldstændigt opfyldt.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 43 600 EUR pr. dag — som indbetales på kontoen for »De Europæiske Fællesskabers egne indtægter« — hvormed opfyldelsen af dommen i sag C 419/03 forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i sag C-419/03 og indtil

  — dommen i sag C-419/03 er fuldstændigt opfyldt, såfremt dette er tilfældet, før der afsiges dom i denne sag

— dommen afsiges i denne sag, såfremt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig er fuldstændigt opfyldt på dette tidspunkt.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforskrifter

2 Direktiv 2001/18 blev vedtaget med hjemmel i artikel 95 EF. Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet, når genetisk modificerede organismer udsættes i miljøet i ethvert andet øjemed end markedsføring i Det Europæiske Fællesskab, og når genetisk modificerede organismer, der udgør eller indgår i produkter, markedsføres i Fællesskabet.

3 I medfør af direktivets artikel 34, stk. 1, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. oktober 2002.

4 Artikel 36 i direktiv 2001/18 lyder:

»1. Direktiv 90/220/EØF ophæves den 17. oktober 2002.

2. Henvisninger til det ophævede direktiv skal forstås som henvisninger til dette direktiv og skal læses i forbindelse med sammenligningstabellen i bilag VIII.«

Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig

5 I punkt 1 i konklusionen til dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig udtalte og bestemte Domstolen:

»Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til [direktiv 2001/18], idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre de bestemmelser i direktiv 2001/18 i national ret, som afviger fra eller går videre end bestemmelserne i [direktiv 90/220].«

Den administrative procedure

6 Efter en henvendelse fra Kommissionen den 5. november 2004 vedrørende spørgsmålet, hvor langt Den Franske Republik var kommet med opfyldelsen af dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, besvarede Frankrig henvendelsen ved skrivelse af 4. februar 2005. Heri oplyste man, at der i oktober 2004 efter forslag fra formanden fra Nationalforsamlingen var blevet iværksat en parlamentarisk udredning vedrørende virkningerne af prøver med og brug af genetisk modificerede organismer (herefter »GMO'er«). Dette skyldtes, at GMO'erne, herunder navnlig deres udsætning i

miljøet, i Frankrig var blevet genstand for en større debat og undertiden voldelige sammenstød, hvilket illustreres af de talrige aktioner med ødelæggelse af afgrøder på friland. Skrivelsen præciserede desuden, at regeringen for sit vedkommende havde besluttet at lade udredningsarbejdet afslutte, da man ønskede at fremme en afbalanceret og konstruktiv debat vedrørende forslaget til lov om gennemførelse af direktiv 2001/18. Udredningsarbejdet forventedes afsluttet i løbet af april i 2005.

7 Den 21. februar 2005 tilsendte de franske myndigheder Kommissionen teksten til dekret 2005-51 af 26. januar 2005 (JORF af 28.1.2005, s. 1474), som ifølge regeringen medvirker til gennemførelsen af direktiv 2001/18, idet dekretet indeholder tiltag på området for gennemførelsen af dekret 96-850 af 20. september 1996 vedrørende kontrol med udsætning af GMO'er og markedsføring med civile formål af produkter, som helt eller delvis er sammensat af GMO'er.

8 Da Den Franske Republik efter Kommissionens opfattelse ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, tilstillede Kommissionen den 13. juli 2005 Den Franske Republik en åbningsskrivelse i medfør af artikel 228 EF.

9 Da Kommissionen ikke var tilfreds med det modtagne svar, sendte den den 19, december 2005 en begrundet udtalelse til Den Franske Republik, hvori den opfordrede medlemsstaten til, inden for en frist på to måneder at regne fra tilstillingen af udtalelsen, at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på dommens opfyldelse.

10 Den 20. februar 2006 tilstillede de franske myndigheder Kommissionen teksten som et lovforslag vedrørende GMO'er; lovens formål var at gennemføre direktiv 2001/18 samt at ændre ordningen for videnskabelig sagkundskab og oprette en erstatningsfond til fordel for dyrkere, der måtte blive ofre for en utilsigtet tilstedeværelse af GMO'er i af dem fremstillede produkter, hidrørende fra en »ikke-modificeret kultur« (herefter »lovforslaget af 2006«). Myndighederne meddelte i øvrigt, at det nævnte projekt samt de relevante retsforskrifter senest ville blive vedtaget ved udgangen af 2006.

11 Den 8. maj 2006 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at senatet den 23. marts 2006 havde vedtaget lovforslaget af 2006 og allerede dagen efter havde oversendt det til nationalforsamlingen.

12 Den 21. februar 2007 meddelte de franske myndigheder mundtligt Kommissionens tjenestegrene, at det havde vist sig, at lovforslaget af 2006 — henset til nationalforsamlingens store arbejdsbyrde og til indstillingen af dennes arbejde med virkning fra den 25. februar 2007 — ikke længere kunne vedtages i den løbende lovgivningsperiode, således at man herefter påtænkte at foretage en hurtig vedtagelse af forvaltningsforskrifter med sigte på at sikre gennemførelse af direktiv 2001/18.

13 Da Kommissionen herefter fandt, at Den Franske Republik havde undladt at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, anlagde den den 28. februar 2007 denne sag.

14 Samme dag bekræftede de franske myndigheder over for Kommissionen indholdet af ovennævnte mundtlige kontakt og tilsendte den to dekretforslag. Ifølge Den Franske

Republik påregnede man, at disse og andre forholdsregler, som også tog sigte på gennemførelsen af direktiv 2001/18, ville blive offentliggjort i begyndelsen af april 2007.

Det senere forløb under denne sag

15 Ved skrivelse af 20. marts 2007 oversendte de franske myndigheder til Kommissionen en række tekster offentliggjort samme sag i *Den Franske Republiks Officielle Tidende* (herefter under ét »opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007«), nemlig

— dekret 2007-357 af 19. marts 2007 om ændring af dekret 93-774 af 27. marts 1993 om former for teknik til genmodifikation og kriterierne for inddeling af [GMO'er]

— dekret 2007-358 af 19. marts 2007 om udsætning med andet formål end markedsføring af produkter, som helt eller delvis er sammensat af [GMO'er]

— dekret 2007-359 af 19. marts 2007 om tilladelsesproceduren i forbindelse med markedsføring af produkter, som ikke er levnedsmidler, og som er helt eller delvis sammensat af [GMO'er]

— bekendtgørelse af 15. marts 2007 om ændring af bekendtgørelse af 2. juni 1998 om de tekniske regler, som kræves opfyldt for anlæg, for hvilke der kræves tilladelse ifølge rubrik 2680-2 i nomenklaturen over anlæg opført til beskyttelse af miljøet

— bekendtgørelse af 15. marts 2007 om ændring af bilag I til bekendtgørelse af 2. juni 1998 om almindelige forskrifter for anlæg opført til beskyttelse af miljøet og undergivet anmeldelseskrav ifølge rubrik 2680-1 [GMO], og

— bekendtgørelse af 15. marts 2007 om mærkning af [GMO], som stilles til rådighed af tredjemand med henblik på anvendelse, der er begrænset til formål af forskningsmæssig, udviklingsmæssig eller undervisningsmæssig karakter.

16 Efter Kommissionens opfattelse sikrede opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007 ikke den fulde opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, ligesom artikel 8, stk. 2, artikel 17, stk. 1, 2 og 9, og artikel 19 og 23 i direktiv 2001/18 stadig ikke var korrekt gennemført, hvorfor Kommissionen i replikken tilpassede påstandene i sagen vedrørende de økonomiske sanktioner. Herved nedlagde Kommissionen nu følgende påstande for Domstolen:

— Den i stævningen krævede daglige tvangsbøde reduceres i forhold til det omfang, hvori dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig er blevet opfyldt.

— Størrelsen af det i stævningen krævede faste beløb ændres i forhold til det omfang, hvori den pågældende dom er blevet opfyldt, men kun vedrørende perioden fra den 21. marts 2007, indtil

— dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig er fuldstændig opfyldt, såfremt dette er tilfældet, før der afsiges dom i nærværende sag, og

— dommen afsiges i denne sag, såfremt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig ikke er blevet fuldstændig opfyldt på det tidspunkt.

17 I retsmødet oplyste Kommissionen imidlertid, at den fandt, at der i forbindelse med artikel 17 i direktiv 2001/18 ikke længere var behov for yderligere gennemførelsesforanstaltninger i Frankrig.

18 Den Franske Republik erkender, at den ikke havde opfyldt dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig på det tidspunkt, da den i den begrundede udtalelse fastsatte frist udløb, men det er imidlertid dens opfattelse, at opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007 senere sikrede den fuldstændige gennemførelse af direktiv 2001/18 og dermed den fulde opfyldelse af den pågældende dom. Republikken finder følgelig, at påstandene dels om betaling af en tvangsbøde, dels om et fast beløb er blevet uden genstand eller, subsidiært, at de er uden grundlag eller i hvert fald for vidtgående. Den Franske Republik påstår sig derfor frifundet for disse krav.

19 Efter afslutningen af den mundtlige forhandling meddelte Den Franske Republik ved skrivelser af 27. juni 2008 Domstolen og Kommissionen, at den havde vedtaget lov 2008-595 af 25. juni 2008 om genetisk modificerede organismer (JORF af 26.6.2008, s. 10218, herefter »loven af 25. juni 2008«).

20 Efter en gennemgang af loven meddelte Kommissionen ved skrivelse af 30. juli 2008 Domstolen, at det var dens opfattelse, at nævnte lov med virkning fra sin ikrafttræden den 27. juni 2008 sikrer en fuldstændige gennemførelse af direktiv 2001/18, hvorfor dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig var blevet fuldstændig opfyldt. I samme skrivelse oplyste Kommissionen bl.a., at dens krav om domfældelse af Den Franske Republik til betaling af en tvangsbøde derfor var blevet uden genstand.

Om traktatbruddet

21 I artikel 228 EF er der ikke fastsat nogen frist, inden for hvilken medlemsstaten skal have opfyldt en dom. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at hensynet til en øjeblikkelig og ensartet anvendelse af fællesskabsretten kræver, at denne opfyldelse iværksættes med øjeblikkelig virkning og gennemføres hurtigst muligt (dom af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

22 Det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af artikel 228 EF, er i øvrigt udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er fremsat i medfør af denne bestemmelse (dom af 18.7.2007, sag C-503/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6153, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

23 Det er i denne sag åbenbart, at på den dato, da fristen på to måneder ifølge den begrundede udtalelse af 19. december 2005 udløb, var fristen for at opfylde dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig — der pålagde vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2001/18 — i vidt omfang overskredet, idet der var forløbet næsten 19 måneder efter denne doms afsigelse.

24 Det er i øvrigt ubestridt, at Den Franske Republik på dette udløbstidspunkt ikke havde truffet nogen foranstaltninger til opfyldelse af nævnte dom, når der ses bort fra vedtagelsen af dekret 2005/51, som havde en særdeles begrænset betydning i forhold til den pligt til gennemførelse, som dengang påhvilede medlemsstaten.

25 Herefter må det fastslås, at Den Franske Republik, således som den i øvrigt selv har erkendt, har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i medfør af artikel 228, stk. 1, EF.

Om den økonomiske sanktion

Tvangsbøden

26 Som det fremgår af denne doms præmis 18 og 19, har Kommissionen oplyst, at den fandt, at ikrafttrædelsen af loven af 25. juni 2008 sikrede den fulde opfyldelse af dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, og at dens påstand om domfældelse af Den Franske Republik til at betale tvangsbøder som følge heraf var blevet uden genstand.

27 Herved bemærkes, at i henhold til fast retspraksis er en eventuel pålæggelse af en tvangsbøde i medfør af artikel 228 EF — hvis karakter af tvangsmiddel i forhold til traktatbrud jævnligt er blevet fremhævet af Domstolen (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 90 og 92) — i princippet kun berettiget, såfremt der fortsat foreligger et traktatbrud på grund af, at den foregående dom fra Domstolen ikke er blevet opfyldt (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 45 og 46, samt dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 40).

28 Henset til disse bemærkninger finder Domstolen, at domfældelse til betaling af en tvangsbøde er ufornøden.

Det faste beløb

Parternes argumenter

29 Kommissionen har anført, at den i tilfælde af søgsmål ved Domstolen på grundlag af artikel 228 EF, således som den meddelte i punkt 10 i sin meddelelse SEK(2005) 1658 af 13. december 2005 (herefter »meddelelsen af 2005«), herefter systematisk vil stille krav om domfældelse af den forsømmelige medlemsstat til betaling af et fast beløb, og at den vil fastholde kravet uden i øvrigt at ville hæve sagen, selv i tilfælde af, at den foregående dom fra Domstolen opfyldes under den verserende sag.

30 Denne nye tilgang er ifølge Kommissionen berettiget for at undgå, at man svækker den til Domstolens domme knyttede autoritet, legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet samt fællesskabsrettens virkning. At der slet ikke idømmes nogen som helst økonomisk sanktion i tilfælde af, at det kommer til forsinket opfyldelse under en verserende sag, medfører nemlig, således som det oftere og oftere kommer frem i praksis, risiko for at foranledige medlemsstaterne til ikke med omhu at opfylde Domstolens domme og til systematisk at anvende en forhalingstaktik.

31 Herved fremhæver Kommissionen, at den mellem december 1996 og oktober 2005 i medfør af artikel 228 EF fremsendte 296 åbningsskrivelser, hvoraf de 50 var tilstillet Den Franske Republik, og 125 begrundede udtalelser, hvoraf 25 var stilet til samme medlemsstat. I samme periode besluttede Kommissionen 38 gange at rejse søgsmål ved Domstolen på grundlag af nævnte bestemmelse, hvoraf 7 af disse beslutninger vedrørte Den Franske Republik, og den anlagde faktisk sag 23 gange ved Domstolen, hvoraf 6 sagsanlæg var rettet mod Frankrig. Alene 6 af de således anlagte sager førte til afsigelse af dom ved Domstolen, da det var kommet til forsinket opfyldelse i samtlige øvrige sager før afslutning af retssagen. Der ses i øvrigt at være en tendens til en forværring af situationen, eftersom Kommissionen måtte sende 50 åbningsskrivelser i henhold til artikel 228 EF mellem den 1. januar og den 24. oktober 2005.

32 Som pressionsmiddel må den særlige retslige opfyldelsesprocedure, der er fastsat i artikel 228, stk. 2, EF, følgelig tilpasses dels til den enkelte sags særlige omstændigheder, dels til omstændighederne mere i almindelighed, blandt hvilke indgår den udvikling, som er beskrevet i den foregående præmis.

33 Modsat tvangsbøden, som skal virke som pression hvad angår det verserende traktatbrud og er bestemt til at hindre en fortsættelse, efter at Domstolen har afsagt en dom i medfør af artikel 228 EF, skal det faste beløb, som skyldes uafhængigt af den pågældende medlemsstats holdning med hensyn til traktatbruddet, når en sådan dom er afsagt, yderligere sanktionere den tidligere adfærd. Det virker således med afskrækkende og præventivt formål med hensyn til gentagelse af tilsvarende overtrædelser. Truslen om pålæggelse af pligt til betaling af et sådant beløb har

navnlig en sådan karakter, at medlemsstaten tilskyndes til at opfylde den oprindelige dom, som konstaterer traktatbrud, hurtigst muligt, og især inden der anlægges ny sag ved Domstolen.

34 Kommissionen foreslår at sondre mellem to perioder med henblik på beregningen af det faste beløb, nemlig dels perioden, som forløb mellem datoen for Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig og datoen den 20. marts 2007, da man offentliggjorde opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007, og dels perioden efter den 20. marts 2007.

35 Med henvisning til beregningsmetoden ifølge meddelelsen af 2005 foreslår Kommissionen således for det første, at Den Franske Republik pålægges et beløb på 43 660 EUR pr. dag i tidsrummet fra den 15. juli 2004 til den 20. marts 2007.

36 Dette daglige beløb er, således som det fastsættes i nævnte beregningsmetode, et resultat af multiplikationen af et fast grundbeløb på 200 EUR med koefficienten 10, på en skala fra 1-20, for overtrædelsens grovhed, og med en faktor n for den enkelte medlemsstats betalingsevne, hvilken faktor for Den Franske Republiks vedkommende blev fastsat til 21,83. Størrelsen af de faste beløb, som skyldes for den ovennævnte periode, andrager således 42 743 140 EUR (43 660 EUR x 979 dage).

37 Ifølge Kommissionen er koefficienten 10 for grovhed berettiget i sagen, henset til overtrædelsens åbenbare karakter, som er resultatet af manglende gennemførelse af et direktiv, overtrædelsens langvarige karakter, den tilsidesatte regels vigtighed, da reglen skal beskytte menneskers sundhed og miljøet med samtidig sikring af den frie bevægelighed for GMO'er, samt i betragtning af Den Franske Republiks gentagne tilsidesættelser af sine pligter på GMO-området. Kommissionen henviser i sidste henseende til dom af 20. november 2003, Kommissionen mod Frankrig (sag C-296/01,

Sml. I, s. 3909) og af 27. november 2003, Kommissionen mod Frankrig (sag C-429/01, Sml. I, s. 14355), samt, hvad angår den anden af de nævnte domme, til det forhold, at opfyldelsen af denne skete efter et sagsanlæg ved Domstolen i medfør af artikel 228 EF (jf. kendelse af 7.2.2007 om slettelse fra registret af sag C-79/06, Kommissionen mod Frankrig). Kommissionen hævder også, at der foreligger mangel på loyalt samarbejde og på vilje til at nå frem til opfyldelsen af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvilket de franske myndigheder ses at have gjort sig skyldige i.

38 Med hensyn til påvirkningen af offentlige og private interesser som følge af Den Franske Republiks traktatbrud lægger Kommissionen navnlig vægt på den retsuvished, der er blevet resultatet heraf for de erhvervsdrivende med hensyn til deres rettigheder og pligter. De »vejledninger«, der er udsendt af Landbrugsministeriet til potentielle ansøgere om tilladelse til at foretage GMO-eksperimenter, som Den Franske Republik har påberåbt sig til sit forsvar, er ikke retligt bindende og kan især ikke stifte sådanne rettigheder og pligter, som det ville ske ved en korrekt gennemførelse af direktivet. En dom afsagt den 4. maj 2006 af tribunal administratif de Clermont-Ferrand, som ophævede en eksperimenteringstilladelse med henvisning til manglende hjemmel som følge af manglende gennemførelse af direktiv 2001/18, illustrerer specielt denne retsuvished.

39 Kommissionen gør også gældende, at den manglende gennemførelse skabte risiko for spredning over grænserne af GMO'er, der ikke kan rammes strafferetligt, svækkelse af den bioteknologiske forskning vedrørende GMO'er og afsætning heraf, eller tillige internationale handelskonflikter knyttet til det forhold, at fællesskabsbestemmelserne for GMO'er, der indføres fra tredjelande, ikke hviler på et sammenhængende internt EF-retligt regelsæt, som kan begrunde bestemmelserne.

40 Hvad for det andet angår perioden efter den 20. marts 2007, er det Kommissionens opfattelse, at foranstaltningerne af marts 2007 ikke har kunnet sikre den fulde opfyldelse af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, idet artikel 8, stk. 2, samt artikel 19 og 23 i direktiv 2001/18 ifølge sagsøgeren på dette stadium stadig er ukorrekt gennemført, således at pålæggelse af pligt til betaling af et

fast dagligt beløb, der er afpasset efter grovheden af det fortsat foreliggende traktatbrud, forbliver nødvendig vedrørende nævnte periode.

41 Kommissionen foreslår, at det faste daglige beløb, som skal betales af Den Franske Republik, med virkning fra den 21.marts 2007, bør beregnes ved at multiplicere en koefficient for overtrædelsens grovhed — der overlades til Domstolens skøn, afpasset efter den fortsatte overtrædelse — med grundbeløbet på 200 EUR samt den faktor, der er nævnt i denne doms præmis 35. Dette daglige beløb skal i øvrigt kræves betalt, indtil det tidspunkt, da dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig er blevet fuldstændigt opfyldt.

42 Den af Kommissionen således foreslåede beregningsmetode tillader efter dens opfattelse at komme frem til, på det tidspunkt, hvor Domstolen afsiger dom, en samlet fast sum, der er afpasset efter overtrædelsens grovhed og tager hensyn til en eventuel forsinket god vilje hos den pågældende medlemsstat.

43 Kommissionen anfører endelig, at den omstændighed, at et fast beløb på 20 mio. EUR blev pålagt ved dommen af 12. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-304/02, Sml. I, s. 6263), ikke bør være en reference for andre sager, da det pågældende beløb har symbolsk karakter, der skyldes de særlige proceduremæssige omstændigheder ved nævnte sag.

44 Den Franske Republik finder principalt, at dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig er blevet fuldstændig opfyldt efter vedtagelsen af

opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007, og at Kommissionens krav om pålæggelse af et fast beløb derfor er blevet uden genstand.

45 Et sådant betalingskrav har nemlig som eneste funktion at tilskynde medlemsstaten til at opfylde en dom fra Domstolen, der fastslog traktatbrud, og derved at sikre den effektive anvendelse af fællesskabsretten, men ikke at forhindre mulige overtrædelser i fremtiden. De af Domstolen hidtil afsagte domme på grundlag af artikel 228 EF bekræfter i øvrigt, at der, når traktatbruddet er bragt til ophør, ikke længere er noget behov for domfældelse til betaling af et sådant fast beløb.

46 Subsidiært er det Den Franske Republiks opfattelse, at et fast beløb ikke kan kræves betalt på grundlag af almindelige betragtninger, men kræver, at der foreligger ganske særlige omstændigheder i den pågældende sag, såsom de omstændigheder, der nævnes af Domstolen i dommen af 12. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, og som vedrører den overordentligt lange tid, der forløb, indtil en dom fra Domstolen blev opfyldt, og virkningerne af traktatbruddet, der blev bedømt som værende ganske særligt alvorlige.

47 Disse betingelser foreligger imidlertid ikke i nærværende sag. Dels er den tid, der er forløbet efter afsigelsen af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, konkret meget kortere, og den nævnte dom blev tillige opfyldt ganske kort tid efter sagsanlægget ved Domstolen. Dels angår traktatbruddet kun en del af bestemmelserne i direktiv 2001/18, nemlig de bestemmelser, der afviger fra eller går videre end bestemmelserne i direktiv 90/220, hvorhos der kun er fremkommet meget begrænsede virkninger. Derfor ligner denne sag samtlige andre sager, hvori Domstolen ikke har fundet det hensigtsmæssigt at pålægge betaling af et fast beløb.

48 Endnu mere subsidiært er det Den Franske Republiks opfattelse, at størrelsen af det faste beløb under alle omstændigheder er helt urimeligt. Det er for det første overdrevet, når man sammenligner med det beløb på 20 mio. EUR, der blev pålagt ved dommen af 12. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig.

49 Desuden fordrejer den valgte beregningsmetode sanktionens faste karakter, da det daglige beløb, som kræves, yderligere nærmer sig en tvangsbøde med tilbagevirkning.

50 Endelig er koefficienten for overtrædelsens grovhed sat for højt.

51 For det første er forholdet nemlig det, at den manglende gennemførelse af direktiv 2001/18 kun fik meget begrænsede praktiske konsekvenser. Dels henhører den hyppigste anvendelse af GMO'er under andre regelsæt, såsom Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer (EUT L 268, s. 1), mens der er blevet indgivet et yderst ringe antal ansøgninger om tilladelse i henhold til direktiv 2001/18. Dels er der faktisk blevet indført en procedure vedrørende tilladelse til eksperimentering med højere, genetisk modificerede plantekulturer, som hviler på to vejledninger udgivet af landbrugsministeriet, og tilladelserne i henhold til denne procedure har faktisk gjort det muligt at nå målene med direktiv 2001/18 på området for tilladelser, oplysninger og høring af offentligheden samt med begrænset spredning af mikroorganismer, særligt over grænserne. Dette godtgøres navnlig såvel af indholdet af de nævnte vejledninger og en individuel afgørelse om tilladelse, der fremlægges af Den Franske Republik, som endelig af en række domme afsagt af Conseil d'État.

52 For det andet indtog Frankrig mellem årene 2003 og 2006 andenpladsen blandt medlemsstaterne dels hvad angår antallet af ansøgninger om tilladelse til udsætning til eksperimentielt brug, dels hvad angår produktionen af GMO'er med kommercielle formål, hvilket beviser, at hverken GMO-handelen eller den bioteknologiske forskning er blevet svækket som følge af den manglende gennemførelse af direktiv 2001/18.

53 For det tredje har man aldrig under de internationale handelsforhandlinger rejst spørgsmålet om gennemførelse af direktivet.

54 For det fjerde har Den Franske Republik aldrig forsømt at samarbejde eller forsætligt at undlade at opfylde dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, da de påtalte forsinkelser bl.a. skyldes — således som det allerede er blevet forklaret under den administrative procedure — et ønske om at neddæmpe uroen i den offentlige orden, som skyldes GMO-afgrøderne, og at lette opinionens accept af de pågældende afgrøder takket være mere ambitiøse reformer end dem, der skulle iværksættes ved den blotte gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2001/18.

55 Endelig og for det femte kan Kommissionen ikke påberåbe sig omstændigheder, der har givet anledning til andre, nu afsluttede traktatbrudsprocedurer.

Domstolens bemærkninger

56 Selv om domfældelse til betaling af en tvangsbøde — der i det væsentlige har tvangskarakter i forhold til det verserende traktatbrud — kun, således som det fremgår af denne doms præmis 26, er påkrævet, for så vidt som det fortsat ikke er kommet til

opfyldelse af den dom, som oprindeligt fastslog traktatbruddet, er der dog intet behov for, at det samme bør gælde hvad angår et krav om pålæggelse af betaling af et fast beløb.

57 Det fremgår af Domstolens praksis, at den procedure, der er fastsat i artikel 228, stk. 2, EF, har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive anvendelse af fællesskabsretten. De i bestemmelsen hjemlede foranstaltninger, nemlig det faste beløb og tvangsbøden, har begge dette samme formål (dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 80).

58 Mens pålæggelsen af en tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde en medlemsstat til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 81).

59 Det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner for at sikre opfyldelse hurtigst muligt af den dom, som tidligere har fastslået et traktatbrud og at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af fællesskabsretten (jf. dom af 12.7.2005, Kommissionen mod Frankrig, præmis 97).

60 Herved bemærkes, at den af Den Franske Republik anførte omstændighed, hvorefter betaling af et fast beløb hidtil ikke er blevet pålagt af Domstolen i tilfælde, hvor en fuldstændig opfyldelse af den oprindelige dom var sket før den i henhold til

artikel 228 EF indledte procedures afslutning, ikke kan være til hinder for, at der vælges et sådant betalingspålæg under en anden sag, hvis dette viser sig nødvendigt, henset til den konkrete sags særlige omstændigheder og den grad af pression og afskrækkelse, der findes nødvendig.

61 Hvad angår de forslag, der er indeholdt i Kommissionens meddelelse af 2005 om betaling af et fast beløb, bemærkes, at selv om retningslinjer som de, der er indeholdt i de meddelelser, som Kommissionen har offentliggjort, ganske vist faktisk medvirker til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden af Kommissionens handlinger, står det dog fast, at sådanne regler ikke kan binde Domstolen under udøvelsen af den kompetence, som den er tildelt ved artikel 228, stk. 2, EF (jf. navnlig dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

62 Den eventuelle pålæggelse af et fast beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 228 EF var blevet indledt.

63 Det må nemlig i den henseende bemærkes, at ordlyden af artikel 228 EF, lige så lidt som dennes ovenfor påpegede formål, angiver, at domfældelsen til et fast beløb skal have den automatiske karakter, som Kommissionen nævner i meddelelsen af 2005. Ved at bestemme, at Domstolen »kan« pålægge den forsømmelige medlemsstat pligt til betaling af en tvangsbøde eller et fast beløb, tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, om der bør pålægges sådanne sanktioner.

64 Såfremt Domstolen beslutter at pålægge betaling af en tvangsbøde eller et fast beløb, tilkommer det den under udøvelsen af sin skønsbeføjelse at fastsætte det pågældende beløb således, at det dels er afpasset efter omstændighederne, dels er proportionalt med det fastslåede traktatbrud samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (jf.

dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 41 og den deri anførte retspraksis). Hvad nærmere bestemt angår pålæggelse af betaling af et fast beløb omfatter de relevante faktorer herved bl.a. varigheden af traktatbruddet efter den dom, hvorved det blev fastslået, og de berørte offentlige og private interesser (jf. dommen af 12.7.2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 114).

65 Det er i denne sag Domstolens opfattelse, at der skal tages hensyn til nedenstående omstændigheder med henblik på pådømmelsen af Kommissionens krav om pålæggelse af betaling af et fast beløb.

66 For det første, og vedrørende den holdning, Den Franske Republik har indtaget vedrørende sine EF-retlige forpligtelser på det særlige GMO-område, således som Kommissionen har påpeget det, er denne medlemsstat allerede i flere domme blevet domfældt på grundlag af artikel 226 EF for traktatbrud, da Frankrig ikke korrekt havde gennemført direktiverne på det pågældende område.

67 Ud over fastslåelsen af den manglende gennemførelse af direktiv 2002/18 i dommen af 15. juli 2005 i sagen Kommissionen mod Frankrig, hvis manglende opfyldelse har givet anledning til denne sag, er det også i de ovennævnte domme af 20. november 2003 og af 27. november 2003 i sagerne Kommissionen mod Frankrig blevet fastslået, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser, da Frankrig kun ufuldstændigt havde gennemført henholdsvis direktiv 90/220 og Rådets direktiv 90/219/EØF af 23. april 1990 om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede mikroorganismer (EFT L 117, s. 1).

68 Det fremgår i øvrigt af kendelsen af 7. februar 2007 om slettelse af sagen Kommissionen mod Frankrig, at det først var efter, at Kommissionen havde anlagt sag for at få fastslået

en manglende opfyldelse af nævnte dom af 27. november 2003, at Den Franske Republik tog skridt til at efterkomme sine forpligtelser, hvorefter Kommissionen hævede sagen.

69 Således som Kommissionen har udtalt, kan en sådan fortsat misligholdelse af pligter fra en medlemsstats side på et bestemt område i Fællesskabets lovgivningsvirksomhed udgøre et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af fællesskabsretten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af pligt til betaling af et fast beløb.

70 Hvad for det andet angår varigheden af det fortsatte traktatbrud efter afsigelsen af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig må det fastslås, at intet i det foreliggende tilfælde kan begrunde den fastslåede betydelige forsinkelse, efter at den nævnte dom var blevet afsagt, med hensyn til den effektive gennemførelse af direktiv 2001/18, eftersom gennemførelsen hovedsageligt kun krævede vedtagelse af nationale retsforskrifter.

71 Herved må det særligt bemærkes, at Den Franske Republik vel ikke bestrider at have tilsidesat sine forpligtelser til at opfylde nævnte dom på det tidspunkt, da den i den begrundede udtalelse fastsatte frist herfor udløb, men opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007 — der var de første konsekvente foranstaltninger, som blev vedtaget med henblik på at sikre en sådan opfyldelse — blev først gennemført mere end et år efter den nævnte udløbsdato.

72 Med hensyn til den omstændighed — som uafviseligt bestyrkes af de sagsakter, der er blevet indgivet til Domstolen — at frilandsdyrkning af GMO'er har medført og fortsat medfører voldelige demonstrationer i Frankrig, herunder bl.a. oprivning fra markerne, og på grund af at den forsinkede opfyldelse af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig bl.a. skyldes ønsket om at lette lovgivningsorganets arbejde og tilvejebringe en mere ambitiøs form end den, som kræves af direktiv 2001/18, må det først og fremmest påpeges, at det fremgår af fast retspraksis, at en

medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, former for praksis eller forhold i sin interne retsorden, til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes (jf. bl.a. dommen af 18.7.2006 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 25). Navnlig — og selv om det antages, at de af Den Franske Republik påberåbte vanskeligheder faktisk delvis har oprindelse i iværksættelsen af regler udstedt af Fællesskabet — kan en medlemsstat ikke påberåbe sig vanskeligheder opstået på tidspunktet for gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, herunder modstand fra borgerne, til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes (jf. dommen af 4.7.2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 69 og 70).

73 Hvad for det tredje angår grovheden af traktatbruddet, navnlig henset til dets virkning på de foreliggende offentlige og private interesser, må det bemærkes, at direktiv 2001/18, således som det fremgår af dets artikel 1, tager sigte på en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative forskrifter vedrørende markedsføring af GMO'er, udsætning af disse i miljøet samt beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet.

74 Som det fremgår af artikel 1 samt i sjette og ottende betragtning til direktivet, er det herved indførte regelsæt i øvrigt inspireret af principperne om forsigtighed og forebyggelse, hvorom det må påpeges, at de udgør de grundlæggende principper for miljøbeskyttelsen, som navnlig omhandles i artikel 174, stk. 2, EF.

75 Som påpeget i den henseende i fjerde og femte betragtning til direktiv 2001/18, kan levende organismer, der udsættes i miljøet i stor eller lille mængde til eksperimentelle formål eller som handelsprodukter, formere sig i miljøet og overskride landegrænserne og derved få konsekvenser for andre medlemsstater. Følgerne for miljøet af sådanne udsætninger kan være uoprettelige. Beskyttelse af menneskers sundhed kræver, at der lægges særlig vægt på at kontrollere risici i tilknytning til udsætning i miljøet af (GMO'er).

76 Via den tilnærmelse af de nationale lovgivninger, der foretages i direktiv 2001/18, og som blev vedtaget med hjemmel i artikel 95 EF, tager det også sigte på at fremme de frie GMO-bevægelser, enten som produkter eller dele af produkter.

77 Domstolen har allerede udtalt, at når manglende opfyldelse af en dom fra Domstolen kan skade miljøet og bringe menneskers sundhed i fare, hvis bevarelse indgår i selve formålene med Fællesskabets miljøpolitik, således som det fremgår af artikel 174 EF, bliver et sådant traktatbrud alvorligt (jf. i denne retning dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 94, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 57).

78 Principielt forholder det sig på samme måde, når de frie varebevægelser fortsat er hindret under tilsidesættelse af fællesskabsretten, uanset at der foreligger en dom fra Domstolen, som fastslår et traktatbrud på grund af denne omstændighed.

79 I denne sag er det ovenfor blevet udtalt, at direktiv 2001/18 skulle have været gennemført senest den 17. oktober 2002, men at Den Franske Republik uanset dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig på det tidspunkt, da denne sag blev anlagt ved Domstolen, stadig ingen konsekvent foranstaltning havde truffet for at sikre opfyldelse af nævnte dom og sørge for, at de væsentlige formål, der hermed forfølges af fællesskabslovgiver, fuldstændig nås.

80 Alle de ovenstående betragtninger er tilstrækkelige til at begrunde, at der pålægges pligt til betaling af et fast beløb i denne sag.

81 Med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb anser Domstolen det for hensigtsmæssigt, i tillæg til udtalelserne i denne doms præmis 65-78, også at tage hensyn til følgende omstændigheder.

82 For det første, og som det bl.a. fremgår af første og tredje betragtning til direktiv 2001/18, erstattede dette direktiv 90/220, der havde et lignende formål, hvorved der skete en række forbedringer af direktiv 90/220 i ændret skikkelse. Således fastslog Domstolen i dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig alene et traktatbrud for Den Franske Republiks vedkommende for ikke at have gennemført direktiv 2001/18, for så vidt som de ved dette direktiv pålagte forpligtelser for medlemsstaterne adskiller sig fra eller går videre end dem, der fremgår af direktiv 90/220.

83 I stævningen i denne sag fremhævede Kommissionen i øvrigt i den henseende med henvisning til nævnte doms præmis 5, at isoleret betragtet krævede bestemmelserne i artikel 1, 2, 4, 5 og artikel 6, stk. 1, 3 og 5, artikel 8, stk. 1, artikel 10-12, artikel 15, stk. 1 og 3, samt artikel 21, 22, 24, 25, 27-34 og 36-38 i direktiv 2001/18 ingen foranstaltninger til opfyldelse af dommen.

84 Det følger især af ovenstående betragtninger, at manglen på enhver konsekvent foranstaltning til gennemførelse af direktiv 2001/18 fra Den Franske Republiks side, indtil vedtagelsen af opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007, ikke frembyder den samme alvorlige karakter, specielt vedrørende beskyttelsen af miljøet, den menneskelige sundhed, de frie varebevægelser samt de involverede offentlige og private interesser, som den, der var blevet følgen af en situation, hvori fællesskabsbestemmelser, der forfølger formål af en vigtighed som de, der kendetegner nævnte direktiv, ikke var blevet gjort til genstand for nogen gennemførelsesforanstaltning i den pågældende medlemsstats retsorden, uanset at der foreligger en dom fra Domstolen, der fastslår, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser.

85 For det andet kan der i et vist omfang tages hensyn til, at opfyldelsesforanstaltningerne af marts 2007, uanset deres forsinkede karakter, sikrede en helt konsekvent gennemførelse af direktiv 2001/18, idet alene tre direktivbestemmelser ifølge Kommissionen fortsat ikke var fuldstændig opfyldt indtil den 27. juni 2008.

86 For det tredje finder Domstolen ligesom generaladvokaten i punkt 82 i forslaget til afgørelse, at de omstændigheder, der er anført i denne doms præmis 71, og forløbet af den administrative procedure, således som den bl.a. fremgår af denne doms præmis 5-12, ikke giver grundlag for at konkludere, at de nationale myndigheder ud over den tilsidesættelse af deres forpligtelse til at opfylde dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig, som tidligere er blevet fastslået i denne dom, også har tilsidesat deres pligt til loyalt samarbejde, således som Kommissionen har hævdet, i det tidsrum, som førte til opfyldelsen af nævnte dom, eller at de indtog en bevidst forhalende adfærd med det ene formål at unddrage sig den hurtige opfyldelse af deres pligter i den henseende.

87 Henset til samtlige ovenstående betragtninger er det en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Den Franske Republik skal betale, fastsættes til 10 mio. EUR.

88 Det bør følgelig pålægges Den Franske Republik at betale Kommissionen et fast beløb på 10 mio. EUR på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

Sagens omkostninger

89 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.

90 Den Tjekkiske Republik, som er indtrådt i sagen til støtte for Den Franske Republiks påstande, bærer sine egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke inden for den i den begrundede udtalelse fastsatte frist har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af dommen af 15. juli 2004 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-419/03) om manglende gennemførelse i national ret af de bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF, som afviger fra eller går videre end bestemmelserne i Rådets direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer.

2) Den Franske Republik betaler Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et fast beløb på 10 mio. EUR, der indbetales på kontoen »Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter«.

3) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

4) Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter