DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 december 2008 *

I mål C-121/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 228 EG, som väckts den 28 februari 2007,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av B. Stromsky och C. Zadra, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av E. Belliard, S. Gasri och G. de Bergues, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, inledningsvis företrädd av T. Boček, därefter av M. Smolek, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot och T. von Danwitz samt domarna K. Schiemann (referent), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen och P. Lindh,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 mars 2008,

och efter att den 5 juni 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG, genom att inte vidta alla åtgärder som krävs för att följa domen av den 15 juli 2004 i mål C-419/03, kommissionen mot Frankrike (nedan kallad fördragsbrottsdomen), angående underlåtenhet att införliva de bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 106, s. 1) som avviker från eller går utöver bestämmelserna i rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (EGT L 117, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 212),

— förelägga Republiken Frankrike att till kommissionen, på kontot Europeiska gemenskapens egna medel, betala ett löpande vite på 366 744 euro per dag som nämnda medlemsstat underlåter att följa fördragsbrottsdomen, från den dag som domen i förevarande mål meddelas till dess att fördragsbrottsdomen till fullo följs,

— förelägga Republiken Frankrike att till kommissionen, på kontot Europeiska gemenskapens egna medel, betala ett schablonbelopp på 43 660 euro per dag som nämnda medlemsstat har underlåtit att följa fördragsbrottsdomen, från den dag som nämnda dom meddelades till

— den dag som fördragsbrottsdomen har följts, om detta inträffar innan domen i förevarande mål meddelas, eller

— den dag som domen i förevarande mål meddelas, om fördragsbrottsdomen inte dessförinnan till fullo har följts, och

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

2 Direktiv 2001/18 har antagits med stöd av artikel 95 EG. Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med detta direktiv att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön, dels när genetiskt modifierade organismer (nedan kallade GMO) avsiktligt sätts ut i miljön för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden i Europeiska gemenskapen, dels när produkter som består av eller innehåller GMO släpps ut på marknaden i gemenskapen.

3 Medlemsstaterna ska, enligt artikel 34.1 i nämnda direktiv, sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 17 oktober 2002.

4 I artikel 36 i direktiv 2001/18 föreskrivs följande:

”1. Direktiv 90/220/EEG skall upphävas den 17 oktober 2002.

2. Hänvisningar till det upphävda direktivet skall betraktas som hänvisningar till det här direktivet och skall läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga VIII.”

Fördragsbrottsdomen

5 I punkt 1 i fördragsbrottsdomen fastställde domstolen följande:

”Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt [direktiv 2001/18] genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva de bestämmelser i [direktiv 2001/18] som avviker från eller går utöver bestämmelserna i [direktiv 90/220].”

Det administrativa förfarandet

6 Kommissionen frågade den 5 november 2004 Republiken Frankrike i vilken utsträckning fördragsbrottsdomen hade följts. Republiken Frankrike besvarade denna förfrågan genom en skrivelse av den 4 februari 2005. Den uppgav att GMO, och i synnerhet avsiktlig utsättning av GMO i miljön, hade blivit föremål för en större debatt och ibland våldsamma motsättningar i Frankrike, vilket de många aktioner där frilandsodlingar hade förstörts kunde vittna om. En parlamentarisk utredning om fördelarna och

nackdelarna med GMO-försök och GMO-användning hade därför tillsatts i oktober månad år 2004, på förslag av nationalförsamlingens talman. Av samma skrivelse framgår vidare att regeringen, i en strävan att främja en lugn och konstruktiv debatt omkring förslaget till den lag som skulle införliva direktiv 2001/18, hade beslutat att låta utredningen slutföra sitt arbete. Detta arbete förväntades vara slutfört i april månad år 2005.

7 Den 21 februari 2005 tillställde de franska myndigheterna kommissionen texten till dekret nr 2005-51 av den 26 januari 2005 om ändring av dekret nr 96-850 av den 20 september 1996 om kontroll av avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden, för civila ändamål, av produkter som helt eller delvis består av genetiskt modifierade organismer (JORF av den 28 januari 2005, s. 1474). Enligt de franska myndigheterna bidrog detta dekret till införlivandet av direktiv 2001/18, eftersom reagens härigenom fördes in under tillämpningsområdet för nämnda dekret nr 96-850.

8 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Frankrike inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa fördragsbrottsdomen sände kommissionen den 13 juli 2005 en formell underrättelse till denna medlemsstat, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 228 EG.

9 Kommissionen ansåg inte att det svar den mottog var tillfredsställande och skickade därför den 19 december 2005 ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike, varigenom denna medlemsstat uppmanades att, inom två månader från delgivningen av yttrandet, vidta nödvändiga åtgärder för att följa nämnda dom.

10 Den 20 februari 2006 tillställde de franska myndigheterna kommissionen texten till ett lagförslag om GMO. Lagförslaget syftade till att införliva direktiv 2001/18 samt att ändra bestämmelserna om vetenskapliga sakkunnigutlåtanden och att inrätta en kompensationsfond till förmån för de jordbrukare som blivit offer för oavsiktlig förekomst av GMO i sina produkter härrörande från GMO-fri odling (nedan kallat lagförslaget från år 2006). De franska myndigheterna uppgav dessutom att nämnda lagförslag skulle antas, och därmed sammanhängande lagstiftningsåtgärder vidtas, senast i slutet av år 2006.

11 Den 8 maj 2006 tillkännagav de franska myndigheterna att nämnda lagförslag hade antagits i senaten den 23 mars 2006 och att det skulle överlämnas till nationalförsamlingen redan nästa dag.

12 De franska myndigheterna underrättade den 21 februari 2007 muntligen kommissionens tjänstemän om att det, med hänsyn till nationalförsamlingens fullbokade kalender och till uppehållet i nationalförsamlingens arbete från och med den 25 februari 2007, föreföll som om lagförslaget från år 2006 inte längre skulle kunna antas under den löpande mandatperioden och att man därför hade för avsikt att snabbt anta andra författningar för att säkerställa införlivandet av direktiv 2001/18.

13 Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Frankrike under dessa omständigheter fortfarande inte hade följt fördragsbrottsdomen väckte kommissionen den 28 februari 2007 förevarande talan.

14 De franska myndigheterna bekräftade samma dag innehållet i ovannämnda samtal och överlämnade till kommissionen två förslag till dekret. Republiken Frankrike förväntade

att dessa förslag skulle kungöras och att andra åtgärder för att säkerställa införlivandet av direktiv 2001/18 skulle vidtas i början av april månad år 2007.

Händelseutvecklingen under förevarande förfarande

15 De franska myndigheterna överlämnade, genom en skrivelse av den 20 mars 2007, flera författningstexter till kommissionen, vilka samma dag hade kungjorts i *Journal officiel de la République française* (nedan gemensamt kallade genomföranderättsakterna från mars 2007), det vill säga

— dekret nr 2007-357 av den 19 mars 2007 om ändring av dekret nr 93-774 av den 27 mars 1993 om upprättande av en förteckning över tekniker för genetisk modifiering och över kriterier för klassificering av genetiskt modifierade organismer,

— dekret nr 2007-358 av den 19 mars 2007 om avsiktlig utsättning av produkter som helt eller delvis består av genetiskt modifierade organismer för varje annat ändamål än utsläppande på marknaden,

— dekret nr 2007-359 av den 19 mars 2007 om förfarandet för tillstånd till utsläppande på marknaden av produkter som inte är avsedda för förtäring och som helt eller delvis består av genetiskt modifierade organismer,

— förordning av den 15 mars 2007 om ändring av förordningen av den 2 juni 1998 om de tekniska regler som måste uppfyllas av anläggningar som är tillståndspliktiga under rubrik 2680-2 i förteckningen över miljöskyddsklassade anläggningar,

— förordning av den 15 mars 2007 om ändring i bilaga I till förordningen av den 2 juni 1998 om allmänna föreskrifter för miljöskyddsklassade anläggningar som ska anmälas under rubrik 2680-1 genetiskt modifierade organismer, och

— förordning av den 15 mars 2007 om märkning av genetiskt modifierade organismer som ställs till utomståendes förfogande för att uteslutande användas för forskning, utveckling eller undervisning.

16 Kommissionen ansåg att genomföranderättsakterna från mars 2007 inte innebar att fördragsbrottsdomen till fullo hade följts och att artiklarna 8.2, 17.1, 17.2, 17.9, 19 och 23 i direktiv 2001/18 fortfarande inte hade införlivats på ett korrekt sätt, men justerade i repliken sina yrkanden om ekonomiska sanktioner på följande sätt:

— Beloppet på det dagligt löpande vite som anges i ansökan skulle sättas ned i förhållande till den utsträckning i vilken fördragsbrottsdomen hade följts.

— Det schablonbelopp som anges i ansökan skulle anpassas till den utsträckning i vilken fördragsbrottsdomen hade följts, men endast vad gäller den del som motsvarar perioden från och med den 21 mars 2007 till

— den dag som fördragsbrottsdomen till fullo har följts, om detta inträffar innan domen i förevarande mål meddelas, eller

— den dag som domen i förevarande mål meddelas, om fördragsbrottsdomen inte dessförinnan till fullo har följts.

17 Vid förhandlingen uppgav emellertid kommissionen att den inte ansåg att det krävdes ytterligare åtgärder för att i Frankrike införliva artikel 17 i direktiv 2001/18.

18 Republiken Frankrike har vitsordat att den, vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet, inte hade följt fördragsbrottsdomen. Republiken Frankrike anser dock att antagandet av genomföranderättsakterna från mars 2007 innebar att direktiv 2001/18 till fullo hade införlivats och att nämnda dom således till fullo hade följts. Den gör följaktligen gällande att ändamålet med det löpande vitet och schablonbeloppet har förfallit eller, i andra hand, att det inte finns någon grund för yrkandena eller att de yrkade beloppen i vart fall är alltför höga. Republiken Frankrike har därför yrkat att talan ska ogillas.

19 Efter det att det muntliga förfarandet hade avslutats underrättade Republiken Frankrike, genom skrivelse av den 27 juni 2008, domstolen och kommissionen om att lag nr 2008-595 av den 25 juni 2008 om genetiskt modifierade organismer (JORF av den 26 juni 2008, s. 10218) (nedan kallad lagen av den 25 juni 2008) hade antagits.

20 Efter att ha granskat lagtexten meddelade kommissionen, genom skrivelse av den 30 juli 2008, domstolen att direktiv 2001/18 från och med lagens ikraftträdande, det vill säga den 27 juni 2008, måste anses till fullo införlivat genom denna lag och att fördragsbrottsdomen således till fullo hade följts. I samma skrivelse uppgav kommissionen dessutom att ändamålet med det löpande vite som den hade yrkat att Republiken Frankrike skulle föreläggas att betala därmed hade förfallit.

Fördragsbrottet

21 I artikel 228 EG föreskrivs inte någon tidsfrist inom vilken en dom måste följas. Enligt fast rättspraxis krävs det emellertid, av hänsyn till vikten av en omedelbar och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten, att åtgärder för att följa en dom vidtas omedelbart och slutförs snarast möjligt (se bland annat dom av den 25 november 2003 i mål C-278/01, kommissionen mot Spanien, REG 2003, s. I-14141, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

22 Referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 228 EG är dessutom utgången av den frist som har angetts i det, med stöd av samma bestämmelse, avgivna motiverade yttrandet (dom av den 18 juli 2007 i mål C-503/04, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6153, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

23 I förevarande fall är det uppenbart att fristen för att följa fördragsbrottsdomen, enligt vilken åtgärder skulle vidtas för att införliva direktiv 2001/18, klart hade överskridits vid utgången av den frist på två månader som hade fastställts i det motiverade yttrandet av den 19 december 2005, eftersom nästan 19 månader hade förflutit sedan domen meddelades.

24 Det är dessutom ostridigt att Republiken Frankrike, vid utgången av samma frist, inte hade vidtagit de åtgärder som krävs för att följa nämnda dom, med undantag av antagandet av dekret nr 2005-51, vars räckvidd var ytterst begränsad i förhållande till skyldigheten att införliva direktivet.

25 Under dessa omständigheter kan det konstateras att Republiken Frankrike, såsom den för övrigt själv har medgett, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG.

Den ekonomiska sanktionen

Det löpande vitet

26 Såsom framgår av punkterna 19 och 20 ovan har kommissionen uppgett att den anser att fördragsbrottsdomen till fullo har följts genom ikraftträdandet av lagen av den 25 juni 2008 och att ändamålet med det löpande vite som den har yrkat att Republiken Frankrike ska föreläggas att betala följaktligen har förfallit.

27 Domstolen har vid upprepade tillfällen framhållit att ett löpande vite enligt artikel 228 EG kan fungera som tvångsmedel vad beträffar pågående fördragsbrott (se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-5047, punkterna 90 och 92). Det framgår vidare av fast rättspraxis att det i princip endast är motiverat att förelägga ett löpande vite enligt artikel 228 EG såvida det fördragsbrott fortbestår som består i att en tidigare dom från domstolen inte har följts (se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2006 i mål C-119/04, kommissionen mot Italien, REG 2006, s. I-6885, punkterna 45 och 46, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 40).

28 Mot bakgrund av ovanstående finner domstolen att Republiken Frankrike inte ska föreläggas att betala ett löpande vite.

Schablonbeloppet

Parternas argument

29 Kommissionen har påpekat att den, när den väcker talan vid domstolen med stöd av artikel 228 EG, numera systematiskt yrkar att den felande medlemsstaten ska föreläggas att betala ett schablonbelopp och att den vidhåller detta yrkande utan att ändra sin talan, även om det under förfarandet vidtas åtgärder som innebär att domstolens tidigare dom har följts. Detta framgår av punkt 10 i kommissionens meddelande SEK/2005/1658 av den 13 december 2005 (nedan kallat meddelandet från år 2005).

30 Enligt kommissionen är detta nya tillvägagångssätt motiverat i syfte att undvika att respekten för domstolens domar undergrävs, att legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen åsidosätts samt att gemenskapsrättens effektivitet äventyras. Om medlemsstaterna helt skulle undslippa ekonomisk sanktion i de fall då de vidtog rättelse först under domstolsförfarandet skulle detta innebära en risk för att medlemsstaterna fick ett incitament att underlåta att med skyndsamhet följa domstolens dom och att systematiskt förhala förfarandet, vilket förefaller att förekomma allt oftare i praktiken.

31 Kommissionen har i detta hänseende framhållit att den, mellan december månad 1996 och oktober månad 2005, skickade 296 formella underrättelser och 125 motiverade yttranden med stöd av artikel 228 EG. 50 av de formella underrättelserna och 25 av de motiverade yttrandena riktade sig till Republiken Frankrike. Under samma period fattade kommissionen 38 beslut om att väcka talan vid domstolen med stöd av nämnda bestämmelse. Sju av dessa beslut rörde Republiken Frankrike. Kommissionen väckte rent faktiskt talan vid 23 tillfällen och vid sex tillfällen väcktes talan mot Republiken Frankrike. Endast sex av de mål som kommissionen anhängiggjort har resulterat i en dom från domstolen, eftersom den berörda medlemsstaten i alla övriga mål vidtog rättelse innan domstolsförfarandet avslutades. Situationen tenderar dessutom att förvärras, eftersom kommissionen har skickat 50 formella underrättelser med stöd av nämnda artikel 228 EG mellan den 1 januari 2005 och den 24 oktober 2005.

32 Det särskilda domstolsförfarandet för verkställande av domar som föreskrivs i artikel 228.2 EG måste, i egenskap av påtryckningsmedel, följaktligen anpassas till såväl de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall som till mer allmänna omständigheter, såsom den utveckling som framgår av föregående punkt.

33 I motsats till vad som gäller för det löpande vitet, som fungerar som påtryckningsmedel vad beträffar det pågående fördragsbrottet och som har till syfte att förhindra att fördragsbrottet fortgår efter det att domstolen har meddelat dom enligt artikel 228 EG, är syftet med schablonbeloppet, som utgår oavsett vilken attityd den berörda medlemsstaten intar med avseende på nämnda fördragsbrott efter det att en sådan dom har meddelats, snarare att bestraffa ett tidigare beteende av medlemsstaten. Schablonbeloppet syftar även till att avskräcka från och att förebygga att liknande överträdelser upprepas. Hotet om att ett schablonbelopp kan föreläggas ger bland

annat medlemsstaten ett incitament att snarast möjligt följa domen i vilken fördragsbrottet fastställdes, särskilt innan en ny talan väcks vid domstolen.

34 Kommissionen har föreslagit att schablonbeloppet ska beräknas utifrån två olika tidsperioder, dels perioden mellan den dag då fördragsbrottsdomen meddelades och den 20 mars 2007, vilket är det datum då genomföranderättsakterna från mars 2007 kungjordes, dels perioden efter den 20 mars 2007.

35 Med hänvisning till den beräkningsmetod som kommissionen har redogjort för i meddelandet från år 2005, anser kommissionen således, för det första, att Republiken Frankrike ska föreläggas att betala ett belopp på 43 660 euro per dag under perioden mellan den 15 juli 2004 och den 20 mars 2007.

36 Detta dagsbelopp fastställs, såsom föreskrivs i nämnda beräkningsmetod, genom att ett enhetligt basbelopp på 200 euro multipliceras med en koefficient för överträdelsens svårighetsgrad, vilken i förevarande fall är 10 på en skala från 1 till 20. Resultatet multipliceras med en faktor n, vilken har fastställts utifrån varje medlemsstats betalningsförmåga och vilken för Republiken Frankrike är 21,83. Schablonbeloppet för den ovannämnda perioden uppgår således till 42 743 140 euro (43 660 euro × 979 dagar).

37 Enligt kommissionen motiveras koefficienten 10 för svårighetsgrad i förevarande fall av hänsyn till att det rör sig om en uppenbar överträdelse på grund av underlåtenhet att införliva ett direktiv samt av hänsyn till överträdelsens långa varaktighet, till vikten av de bestämmelser som överträdelsen angår, vilka syftar till att skydda människors hälsa och miljön och att samtidigt säkerställa fri rörlighet för GMO, och till det faktum att det är fråga om återkommande fördragsbrott från Republiken Frankrikes sida på GMO-området. Kommissionen har, vad gäller den sistnämnda omständigheten, hänvisat till

dom av den 20 november 2003 i mål C-296/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2003, s. I-13909), och av den 27 november 2003 i mål C-429/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2003 s. I-14355). När det gäller sistnämnda dom har kommissionen hänvisat till att Republiken Frankrike i det fallet vidtog åtgärder som innebar att domstolens dom hade följts, efter det att kommissionen hade väckt talan vid domstolen med stöd av artikel 228 EG (se avskrivningsbeslut av den 7 februari 2007 i mål C-79/06, kommissionen mot Frankrike). Kommissionen har även påstått att de franska myndigheterna har åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete och visat en bristande vilja att nå resultat när det gäller verkställandet av fördragsbrottsdomen.

38 När det gäller den kränkning av allmänna och enskilda intressen som Republiken Frankrikes fördragsbrott medförde har kommissionen särskilt framhållit den rättsosäkerhet som skapades för aktörerna med avseende på deras rättigheter och skyldigheter. Jordbruksministeriets ”vägledande anvisningar”, som riktar sig till potentiella sökande av tillstånd till försök med GMO och som Republiken Frankrike har åberopat till sitt försvar, saknar rättsverkningar och kan inte ge upphov till sådana rättigheter och skyldigheter som ett korrekt införlivande av direktiv 2001/18 skulle medföra. Denna rättsosäkerhet visas bland annat av en dom från förvaltningsdomstolen i Clermont-Ferrand av den 4 maj 2006, varigenom ett tillstånd till försök med GMO upphävdes, då det ansågs sakna rättslig grund till följd av att direktivet inte hade införlivats.

39 Kommissionen har även gjort gällande att underlåtenheten att införliva direktivet innebar att det skapades en risk för spridning av GMO över gränserna utan att detta kunde betraktas som en straffbar handling. Vidare riskerade underlåtenheten att få en avskräckande effekt på den biotekniska forskningen avseende GMO och på handeln med GMO. Den medförde dessutom en risk för att internationella handelskonflikter skulle uppkomma med anledning av att gemenskapsbestämmelserna om GMO som importeras från tredjeländer inte kunde motiveras, eftersom de saknade en sammanhängande intern gemenskapsrättslig grund.

40 När det gäller perioden efter den 20 mars 2007 anser kommissionen, för det andra, att genomföranderättsakterna från mars 2007 inte innebar att fördragsbrottsdomen till fullo hade följts, eftersom artiklarna 8.2, 19 och 23 i direktiv 2001/18, enligt kommissionen, vid denna tid fortfarande inte hade införlivats på ett korrekt sätt. Detta innebär att det fortfarande är påkallat att Republiken Frankrike föreläggs att, för

denna period, betala ett schablonbelopp som står i proportion till det bestående fördragsbrottets svårighetsgrad.

41 Kommissionen har föreslagit att det dagliga schablonbelopp som Republiken Frankrike ska betala från och med den 21 mars 2007 ska beräknas genom att en koefficient för överträdelsens svårighetsgrad, som ska fastställas av domstolen men som ska stå i proportion till den bestående överträdelsen, multipliceras med basbeloppet på 200 euro. Resultatet multipliceras med faktor n, som nämnts i punkt 36 ovan. Detta dagliga schablonbelopp ska Republiken Frankrike föreläggas att betala intill fördragsbrottsdomen till fullo har följts.

42 Kommissionen anser att denna beräkningsmetod gör det möjligt att, den dag då domstolen avgör målet, fastställa ett samlat schablonbelopp, som står i proportion till överträdelsens svårighetsgrad och som beaktar en eventuell beredvillighet som den aktuella medlemsstaten kan ha uppvisat i ett sent skede.

43 Kommissionen har slutligen anfört att det schablonbelopp på 20 miljoner euro som förelades genom domen av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2005, s. I-6263), inte ska tas till utgångspunkt i andra mål, eftersom detta är ett symboliskt belopp som har sin förklaring i de speciella processuella omständigheter som förelåg i detta mål.

44 Republiken Frankrike har i första hand gjort gällande att antagandet av genomföranderättsakterna från mars 2007 innebar att fördragsbrottsdomen till fullo hade

följts och att ändamålet med det schablonbelopp som kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska föreläggas att betala följaktligen har förfallit.

45 Det enda syftet med ett sådant föreläggande är nämligen att förmå medlemsstaten att följa en dom från domstolen, varigenom ett fördragsbrott har fastställts, och härigenom säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten. Dess syfte är inte att förhindra eventuella framtida överträdelser. De domar som domstolen hittills har meddelat med stöd av artikel 228 EG bekräftar för övrigt att det inte finns någon anledning att meddela ett föreläggande om att betala ett sådant schablonbelopp när fördragsbrottet har upphört.

46 Republiken Frankrike har i andra hand gjort gällande att ett schablonbelopp inte ska föreläggas på grundval av allmänna antaganden. Det krävs att det föreligger mycket speciella omständigheter i det enskilda fallet, såsom dem som domstolen nämnde i domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, och som avsåg den ytterst långvariga underlåtenheten att följa en dom från domstolen och de särskilt allvarliga konsekvenser som detta fördragsbrott ansågs ha fått.

47 Sådana omständigheter föreligger emellertid inte i förevarande mål. Den tid som har förflutit sedan fördragsbrottsdomen meddelades är i detta fall betydligt kortare och nämnda dom har dessutom följts mycket kort tid efter det att talan väcktes vid domstolen. Fördragsbrottet avsåg vidare endast en del av bestämmelserna i direktiv 2001/18, det vill säga de som avviker från eller går utöver bestämmelserna i direktiv 90/220. Fördragsbrottet fick dessutom endast mycket begränsade praktiska konsekvenser. Förevarande mål liknar därmed den grupp av mål där domstolen inte har funnit det lämpligt att förelägga betalning av ett schablonbelopp.

48 I tredje hand har Republiken Frankrike gjort gällande att det föreslagna schablonbeloppet under alla omständigheter är alltför högt. Det är först och främst orimligt i jämförelse med det belopp på 20 miljoner euro som förelades genom domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

49 Den beräkningsmetod som valts skulle även innebära att schablonbeloppet frånkändes sin schablonmässiga karaktär, eftersom det på grund av det föreslagna dagsbeloppet snarare skulle likna ett retroaktivt löpande vite.

50 Den föreslagna koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad är slutligen alltför hög.

51 Underlåtenheten att införliva direktiv 2001/18 fick i själva verket endast mycket begränsade praktiska konsekvenser. Den vanligaste användningen av GMO omfattas av andra bestämmelser, såsom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (EUT L 268, s. 1), medan ansökningarna om tillstånd på grundval av direktiv 2001/18 alltjämt är väldigt få. Dessutom har ett tillståndsförfarande avseende försök med genetiskt modifierade högre växter inrättats, vilket grundar sig på två vägledande anvisningar från jordbruksministeriet. De tillstånd som meddelats med stöd härav har i själva verket gjort det möjligt att nå målen med direktiv 2001/18 i fråga om ansökningar om tillstånd, information till och samråd med allmänheten samt begränsning av riskerna för spridning av mikroorganismer, i synnerhet över gränserna. Till styrkande härav har åberopats bland annat innehållet i nämnda anvisningar, ett individuellt tillståndsbeslut som Republiken Frankrike har ingett och ett antal domar från Conseil d'État.

52 Frankrike intog, mellan åren 2003 och 2006, andraplatsen bland medlemsstaterna, både när det gäller antalet ansökningar om tillstånd till utsättning i experimentsyfte och när det gäller produktion av GMO i kommersiellt syfte. Detta vittnar om att underlåtenheten att införliva direktiv 2001/18 inte hade någon avskräckande effekt på vare sig handeln med GMO eller den biotekniska forskningen.

53 Frågan om införlivande av nämnda direktiv har aldrig tagits upp vid några internationella handelsförhandlingar.

54 Det har inte varit fråga om bristande samarbete från Republiken Frankrikes sida och Republiken Frankrike har inte heller avsiktligt underlåtit att följa fördragsbrottsdomen. Förseningarna berodde bland annat, i enlighet med vad som anfördes redan under det administrativa förfarandet, på en önskan att stävja de oroligheter och störningar i den allmänna ordningen som GMO-odlingarna hade gett upphov till och att göra det lättare för den allmänna opinionen att acceptera dessa odlingar genom att införa mer ambitiösa reformer än de som krävs för att införliva direktiv 2001/18.

55 Slutligen kan kommissionen inte åberopa omständigheter som gett upphov till andra fördragsbrottsförfaranden som numera har avslutats.

Domstolens bedömning

56 Löpande vite, vilket har en väsentligen påtryckande funktion med avseende på det pågående fördragsbrottet, ska endast föreläggas såvida underlåtenheten att följa den

dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes består, enligt vad som framgår i punkt 27 ovan. Detta gäller däremot inte för föreläggande av schablonbelopp.

57 Det framgår av domstolens rättspraxis att det förfarande som föreskrivs i artikel 228.2 EG har till syfte att förmå en felande medlemsstat att följa en dom om fördragsbrott och därigenom säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapsrätten och att de åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse, det vill säga schablonbeloppet och det löpande vitet, båda har samma syfte (domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 80).

58 Föreläggande av löpande vite kan vara särskilt lämpat för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan åtgärd, skulle tendera att bestå, medan ett föreläggande att betala ett schablonbelopp snarare grundar sig på bedömningen av de konsekvenser som den berörda medlemsstatens fördragsbrott får för allmänna och enskilda intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter meddelandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes (domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 81).

59 I varje mål ankommer det på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, förelägga de ekonomiska sanktioner som är lämpliga i syfte att säkerställa att den dom varigenom ett fördragsbrott har fastställts följs snarast möjligt och att förhindra att liknande överträdelser av gemenskapsrätten upprepas (se domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 97).

60 Den av Republiken Frankrike anförda omständigheten, att domstolen hittills inte har förelagt en medlemsstat att betala ett schablonbelopp i en situation där den ursprungliga domen till fullo har följts innan förfarandet med stöd av artikel 228 EG

har avslutats, hindrar inte att domstolen beslutar om ett sådant föreläggande i ett annat mål, om detta anses nödvändigt med hänsyn till de i målet föreliggande omständigheterna och till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som krävs.

61 När det gäller förslagen avseende föreläggande av schablonbelopp i meddelandet från år 2005, som kommissionen har åberopat i förevarande mål, ska det erinras om att riktlinjer av det slag som förekommer i kommissionens publicerade meddelanden visserligen på ett effektivt sätt kan bidra till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande, men att domstolen inte är bunden av dessa riktlinjer vid utövandet av sin befogenhet enligt artikel 228.2 EG (se bland annat domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

62 Ett eventuellt föreläggande av schablonbelopp måste, i varje enskilt fall, grundas på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 228 EG.

63 Det framgår varken av ordalydelsen i artikel 228 EG eller av dess ovan angivna syfte att ett schablonbelopp, på sätt som föreslagits av kommissionen i meddelandet från år 2005, automatiskt ska föreläggas. Genom att det föreskrivs att domstolen ”kan” förelägga den felande staten att betala ett schablonbelopp eller ett löpande vite tillerkänns domstolen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om sådana sanktioner ska eller inte ska föreläggas.

64 Om domstolen beslutar att förelägga ett löpande vite eller ett schablonbelopp ankommer det på domstolen att, inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning, fastställa detta så att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga

(se domen i det ovannämna målet kommissionen mot Spanien, punkt 41 och där angiven rättspraxis). När det närmare bestämt gäller föreläggande av ett schablonbelopp är bland annat varaktigheten av fördragsbrottet efter den dom varigenom det fastställdes samt de allmänna och enskilda intressen som står på spel relevanta faktorer i detta sammanhang (se domen av den 12 juli 2005 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 114).

65 I förevarande fall finner domstolen att följande omständigheter ska beaktas vid prövningen av kommissionens yrkande om föreläggande av ett schablonbelopp.

66 När det gäller den attityd som Republiken Frankrike har intagit med avseende på dess gemenskapsrättsliga skyldigheter på GMO-området har denna medlemsstat, såsom kommissionen har anfört, redan varit föremål för flera domar som meddelats med stöd av artikel 226 EG, varigenom det fastställts att den inte på ett korrekt sätt har införlivat direktiv inom detta område.

67 Utöver det fördragsbrott som Republiken Frankrike gjort sig skyldig till enligt fördragsbrottsdomen, som avsåg underlåtenhet att införliva direktiv 2001/18 och som inte följdes av Republiken Frankrike, vilket ledde till förevarande förfarande, har fördragsbrott från Republiken Frankrikes sida även fastställts i domarna av den 20 november 2003 och av den 27 november 2003 i de ovannämnda målen kommissionen mot Frankrike. I dessa fall rörde det sig om att Republiken Frankrike inte helt och hållet hade införlivat direktiv 90/220 respektive rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (EGT L 117, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 198).

68 Det framgår dessutom av avskrivningsbeslutet av den 7 februari 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike att det var först efter det att kommissionen hade

väckt talan för att få fastställt att Republiken Frankrike hade underlåtit att följa nämnda dom av den 27 november 2003 som Republiken Frankrike vidtog åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter, vilket föranledde kommissionen att återkalla sin talan.

69 Det faktum att en medlemsstat har gjort sig skyldig till sådana upprepade överträdelser på ett bestämt gemenskapsområde kan, såsom kommissionen har gjort gällande, tyda på att det krävs en åtgärd med avskräckande effekt, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av gemenskapsrätten upprepas i framtiden.

70 När det gäller varaktigheten av fördragsbrottet efter det att fördragsbrottsdomen meddelades, kan det konstateras att den långa tidsutdräkten, efter meddelandet av nämnda dom, för införlivandet av direktiv 2001/18, vilket inte kräver annat än att det antas nationella normativa bestämmelser, inte på något sätt kan rättfärdigas i förevarande fall.

71 Republiken Frankrike har vitsordat att den inte hade uppfyllt sin skyldighet att följa nämnda dom vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet. Genomförandeakterna från mars 2007 var de första konsekventa åtgärder som vidtogs för att följa domen, och antogs först mer än ett år efter utgången av nämnda frist.

72 När det gäller den omständigheten att frilandsodlingar av GMO har gett upphov till och även fortsättningsvis ger upphov till våldsamma aktioner i Frankrike, bland annat uppryckning av grödorna, vilket vinner stöd i de handlingar som ingetts till domstolen, och den omständigheten att förseningen av de åtgärder som krävdes för att följa fördragsbrottsdomen främst berodde på en önskan att synliggöra det parlamentariska arbetet och att genomföra en mer ambitiös reform än vad som krävdes enligt direktiv 2001/18, ska det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att en

medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av gemenskapsrätten (se bland annat domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 25). Närmare bestämt, och även om det antas att de oroligheter som åberopats av Republiken Frankrike delvis har sin grund i genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser, kan en medlemsstat inte åberopa tillämpningssvårigheter som uppkommer vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt, såsom motstånd från allmänheten, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som följer av gemenskapsrättsliga bestämmelser (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 69 och 70).

73 När det gäller fördragsbrottets svårighetsgrad, särskilt med hänsyn till fördragsbrottets inverkan på de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande, framgår det av artikel 1 i direktiv 2001/18 att syftet med detta direktiv är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om utsläppande på marknaden och avsiktlig utsättning i miljön av GMO till varandra samt att skydda människors hälsa och miljön.

74 Det framgår av nämnda artikel 1 samt av skälen 6 och 8 i direktivet att den ordning som har införts genom detta direktiv dessutom har inspirerats av försiktighetsprincipen och av principen om att förebyggande åtgärder bör vidtas, vilka utgör grundläggande miljöskyddsprinciper som särskilt anges i artikel 174.2 EG.

75 Enligt vad som i detta hänseende framgår av skälen 4 och 5 i direktiv 2001/18 kan levande organismer som sätts ut i miljön, vare sig det sker i stora eller små mängder, i experimentsyfte eller i form av kommersiella produkter, föröka sig i miljön och överskrida nationsgränser så att andra medlemsstater påverkas. Miljöeffekterna av sådana utsättningar kan vara oåterkalleliga. För att skydda människors hälsa och miljön måste vederbörlig uppmärksamhet ägnas kontrollen av de risker som uppkommer när GMO avsiktligt sätts ut i miljön.

76 Artikel 2001/18, som har antagits med stöd av artikel 95 EG, syftar även, genom att närma medlemsstaternas nationella bestämmelser till varandra, till att underlätta den fria rörligheten för produkter som består av eller innehåller GMO.

77 Såsom domstolen redan har fastställt är ett fördragsbrott särskilt allvarligt när underlåtenheten att följa en dom från domstolen kan innebära skada på miljön och äventyra människors hälsa, med beaktande av att skydd för miljön och människors hälsa är en del av gemenskapens miljöpolitiska mål enligt artikel 174 EG (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Grekland, punkt 94, och kommissionen mot Spanien, punkt 57).

78 Detsamma gäller i princip när den fria rörligheten för varor fortlöpande hindras, i strid med gemenskapsrätten, trots att det finns en dom där domstolen har fastställt att det föreligger ett fördragsbrott i detta avseende.

79 Såsom det redan har konstaterats hade Republiken Frankrike, oaktat fördragsbrottsdomen och trots att bestämmelserna i direktiv 2001/18 skulle ha varit införlivade senast den 17 oktober 2002, när talan i förevarande mål väcktes fortfarande inte antagit någon som helst konsekvent åtgärd för att följa domen och därigenom säkerställa att de väsentliga mål som gemenskapslagstiftaren således eftersträvat uppfylls.

80 Mot bakgrund av vad som ovan angivits finns det skäl att förelägga ett schablonbelopp i förevarande mål.

81 Vid fastställandet av storleken av nämnda schablonbelopp finner domstolen det lämpligt att, utöver vad som angetts i punkterna 66–79 ovan, beakta följande omständigheter.

82 Såsom framgår av skälen 1 och 3 i direktiv 2001/18 ersatte detta direktiv direktiv 90/220, som hade ett liknande syfte, varvid diverse förbättringar av sistnämnda direktiv infördes under det att det omarbetades. Detta är anledningen till att domstolen, i fördragsbrottsdomen, fastställde att det endast förelåg fördragsbrott på grund av underlåtenhet att införliva direktiv 2001/18 i den mån underlåtenheten avsåg skyldigheter enligt direktivet som avviker från eller går utöver de skyldigheter som följde av direktiv 90/220.

83 I detta hänseende har kommissionen för övrigt i sin ansökan, med hänvisning till punkt 5 i nämnda dom, påpekat att det inte krävdes några åtgärder för att följa nämnda dom, vad gäller bestämmelserna i artiklarna 1, 2, 4, 5, 6.1, 6.3, 6.5, 8.1, 10–12, 15.1, 15.3, 21, 22, 24, 25, 27–34 och 36–38 i direktiv 2001/18, beaktade var för sig.

84 Av det ovan anförda följer att Republiken Frankrikes underlåtenhet att vidta konsekventa åtgärder för att införliva direktiv 2001/18 till dess att genomförande-rättsakterna från mars 2007 antogs inte är en lika allvarlig överträdelse – i synnerhet vad gäller skydd för miljön och människors hälsa, fri rörlighet för varor samt de allmänna och enskilda intressen som står på spel – som den som föreligger när en gemenskapsbestämmelse, vars syften har samma vikt som dem som ligger till grund för nämnda direktiv, inte på något sätt har genomförts i den berörda medlemsstatens rättsordning, trots att det finns en dom där domstolen har fastställt att nämnda medlemsstat har gjort sig skyldig till fördragsbrott.

85 Det kan vidare i viss mån beaktas att genomföranderättsakterna från mars 2007, trots att de antogs för sent, medförde ett konsekvent införlivande av direktiv 2001/18, varvid det endast kvarstod tre bestämmelser i direktivet som, enligt kommissionen, inte blev korrekt införlivade förrän den 27 juni 2008.

86 Domstolen finner, liksom generaladvokaten i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, att de omständigheter som nämnts i punkt 72 ovan, och vad som förevarit under det administrativa förfarandet enligt punkterna 6–13 ovan, inte innebär att nämnda nationella myndigheter, utöver den redan konstaterade underlåtenheten att följa fördragsbrottsdomen, även har åsidosatt sin skyldighet till lojalt samarbete, såsom kommissionen har gjort gällande, under perioden fram till det att nämnda dom följdes. De innebär inte heller att dessa myndigheter avsiktligt har förhalat förfarandet endast för att undslippa sin förpliktelse att skyndsamt uppfylla sina skyldigheter i detta avseende.

87 Domstolen anser att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är skäligt att fastställa det schbalonbelopp som Republiken Frankrike ska betala till 10 miljoner euro.

88 Följaktligen ska Republiken Frankrike föreläggas att till kommissionen, på kontot Europeiska gemenskapens egna medel, betala ett schablonbelopp på 10 miljoner euro.

Rättegångskostnader

89 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom fördragsbrottet har fastställts ska kommissionens yrkande bifallas.

90 Republiken Tjeckien, som har intervenerat till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden, ska enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 228.1 EG, genom att inte, vid utgången av fristen i det motiverade yttrandet, ha vidtagit alla åtgärder som krävs för att följa domen av den 15 juli 2004 i mål C-419/03, kommissionen mot Frankrike, angående underlåtenhet att införliva de bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG som avviker från eller går utöver bestämmelserna i rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön.

2) Republiken Frankrike föreläggs att till Europeiska gemenskapernas kommission, på kontot Europeiska gemenskapens egna medel, betala ett schablonbelopp på 10 miljoner euro.

3) Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.

4) Republiken Tjeckien ska bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter