

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. MAZÁK

fremSAT den 5. juni 2008¹

I — Indledning

1. Dette søgsmål er rejst af Kommissionen i henhold til artikel 228 EF. Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik ikke har opfyldt Domstolens dom af 15. juli 2004 i sag C-419/03, Kommissionen mod Frankrig². Kommissionen krævede oprindeligt Den Franske Republik tilpligtet at betale en tvangsboøde på 366 744 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sag C-419/03 forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i sagen her og indtil dommen i sag C-419/03 er fuldstændigt opfyldt. Desuden har Kommissionen nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale et fast beløb.

2. I sin dom i sag C-419/03 fastslog Domstolen, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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/EØF³, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse i national ret af bestemmelserne i direktiv 2001/18, 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 organismer⁴.

3. Direktiv 2001/18 har til formål at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet, når genetisk modificerede organismer (herefter »GMO'er«) udsættes i miljøet i ethvert andet øjemed end markedsføring i Fællesskabet, og når GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, markedsføres i Fællesskabet⁵.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — EUT C 228, s. 15.

3 — EFT L 106, s. 1.

4 — EFT L 117, s. 15.

5 — Jf. artikel 1 i direktiv 2001/18.

II — Relevante retsfor skrifter

- c) revidere de i anmeldelsen anførte foranstaltninger.

A — *Direktiv 2001/18*

4. Artikel 8 i direktiv 2001/18, der har overskriften »Behandling af ændringer og nye oplysninger«, fastsætter:

»1. Sker der en ændring eller en utilsigtet forandring af udsætningen af en GMO eller en kombination af GMO'er, som kan have konsekvenser med hensyn til risikoen for menneskers sundhed og miljøet, efter at den kompetente myndighed har givet sin skriftlige tilladelse, eller fremkommer der nye oplysninger om sådanne risici, enten medens anmeldelsen er til behandling hos den kompetente myndighed i en medlemsstat eller efter dennes skriftlige tilladelse, skal anmelderen straks:

- a) træffe de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet
- b) underrette den kompetente myndighed forud for eventuelle ændringer, eller så snart den utilsigtede forandring er kendt, eller de nye oplysninger foreligger

2. Hvis den i stk. 1 nævnte kompetente myndighed kommer i besiddelse af oplysninger, der kan have betydelige konsekvenser med hensyn til risici for menneskers sundhed og miljøet, eller hvis de i stk. 1 beskrevne omstændigheder foreligger, foretager den kompetente myndighed en vurdering af disse oplysninger og gør dem offentligt tilgængelige. Den kan kræve, at anmelderen ændrer betingelserne for udsætningen, stiller den i bero eller bringer den til ophør, og informerer offentligheden herom.«

5. Artikel 19 i direktiv 2001/18, der har overskriften »Tilladelse«, fastsætter:

»1. Kun hvis der er givet skriftlig tilladelse til markedsføring af en GMO, der udgør eller indgår i et produkt, må dette produkt med forbehold af kravene i anden fællesskabslovgivning bruges uden yderligere anmeldelse i hele Fællesskabet [...]

2. Anmelderen må først påbegynde markedsføringen, når han har modtaget den kompetente myndigheds skriftlige tilladelse i overensstemmelse med artikel 15, 17 og 18, og under iagttagelse af de betingelser, der kræves i denne tilladelse. [...]«

Medlemsstaten underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne artikel, og angiver årsagerne hertil, idet den forelægger sin revurdering af miljørisikovurderingen med angivelse af, hvorvidt betingelserne for tilladelsen skal ændres eller tilladelsen inddrages, og hvordan dette skal ske, og i givet fald de nye eller supplerende oplysninger, som afgørelsen er baseret på.«

6. Artikel 23, stk. 1, i direktiv 2001/18, der har overskriften »Beskyttelsesklauseul«, bestemmer:

7. Artikel 34 i direktiv 2001/18 fastsætter:

»Hvis en medlemsstat som følge af nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet efter, at tilladelsen er givet, og som påvirker miljørisikovurderingen, eller som følge af revurdering af eksisterende oplysninger på grundlag af ny eller supplerende videnskabelig viden har begrundet formodning om, at en GMO, der udgør eller indgår i produkter, og som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet skriftlig tilladelse i henhold til dette direktiv, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, kan denne medlemsstat midlertidigt begrænse eller forbyde brug og/eller salg af den pågældende GMO som eller i produkter på sit område.

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 17. oktober 2002 [...]«

8. Artikel 36 i direktiv 2001/18 er sålydende:

Medlemsstaten sikrer, at der i tilfælde af alvorlig risiko træffes nødforanstaltninger som f.eks. suspension af eller stop for markedsføringen, og at offentligheden informeres.

»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.«

10. Miljølovens artikel L 535-2, som indgår i lovens kapitel V, afsnit III, fastsætter:

B — *Nationale retsfor skrifter*

9. Artikel L 533-6 i Frankrigs miljølov (herefter »miljøloven«) bestemmer:

»De tilladelser, som gives af de øvrige EU-medlemsstater i overensstemmelse med disse staters lovgivning eller af andre stater, som er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, i overensstemmelse med direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 anses for tilladelse i henhold til dette kapitel.

Såfremt der er gode grunde til at formode, at et produkt, der er godkendt af en anden medlemsstat eller en anden aftalepart, udgør en risiko for folkesundheden eller miljøet, kan den administrative myndighed dog midlertidigt begrænse eller forbyde anvendelse eller markedsføring af dette produkt.«

»I — I samtlige tilfælde, hvor dette er begrundet i en ny vurdering af de risici for folkesundheden eller miljøet, der er forårsaget af forekomsten af genetisk modificerede organismer, kan den administrative myndighed på indehaveren af tilladelsens eller indehaveren af de genetisk modificerede organismers bekostning:

- 1) suspendere tilladelsen, indtil der foreligger yderligere oplysninger, og om nødvendigt kræve, at produkterne trækkes tilbage fra handelen, eller forbyde brug af disse
- 2) ændre betingelserne for udsætning
- 3) inddrage tilladelsen
- 4) kræve, at de genetisk modificerede organismer destrueres, og, såfremt indehaveren af de genetisk modificerede organismer eller tilladelsesindehaveren undlader at opfylde kravet, foretage destruktionen ex officio.

II — Bortset fra i nødsituationer må disse foranstaltninger kun gennemføres, hvis indehaveren har haft mulighed for at fremkomme med bemærkninger.«

I henhold til [miljølovens] artikel L 535-6 kan den kompetente administrative myndighed kræve, at den ansvarlige for udsætningen ændrer betingelserne for udsætningen, suspenderer den eller bringer den til ophør og underretter offentligheden herom.«

11. Miljølovens artikel L 537-1, der indgår i afsnit III, fastsætter:

»Gennemførelsesbestemmelserne til dette afsnits kapitel III, V og VI fastsættes ved et dekret efter høring af Conseil d'État.«

13. Artikel 16 i dekret nr. 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 genetisk modificerede organismer, fastsætter:

12. Artikel 16 i dekret nr. 2007-358 af 19. marts 2007 vedrørende udsætning med andre formål end markedsføring af produkter, som er helt eller delvis sammensat af genetisk modificerede organismer, har følgende ordlyd:

»Den kompetente administrative myndighed skal vedtage foranstaltningerne i [miljølovens] artikel L 535-2, afsnit I, på foreløbigt grundlag. Ved alvorlige risikotilfælde skal disse foranstaltninger vedtages som hasteforanstaltninger, og offentligheden underrettes på behørig vis.

»Hvis den kompetente administrative myndighed er i besiddelse af oplysninger om nye faktorer, som kan have betydelige konsekvenser med hensyn til risici for menneskers sundhed og miljøet, skal denne foretage en ny vurdering af risiciene og underrette offentligheden om disse faktorer.

Den kompetente administrative myndighed underretter Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og medlemsstaterne om de vedtagne foranstaltninger med angivelse af

årsagerne til dens beslutning samt meddeler sin revurdering af miljørisiciene, idet den angiver, hvorvidt betingelserne for tilladelsen bør ændres, eller tilladelsen bør inddrages, samt, i givet fald, de nye eller yderligere oplysninger, hvorpå den baserer sin beslutning.«

III — Sagens baggrund

A — *Dommen i sag C-419/03*

14. Punkt 1 i konklusionen til dommen i sag C-419/03 fastslår, at »Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 2001/18, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse i national ret af bestemmelserne i [...] direktiv 2001/18/EF [...], som afviger fra eller går videre end bestemmelserne i Rådets direktiv 90/220/EØF [...]«

I - 9168

B — *Den administrative procedure*

15. Den 5. november 2004 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om at meddele den, hvilke foranstaltninger Den Franske Republik havde truffet for at opfylde dommen i sag C-419/03. Den 4. februar 2005 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at der var blevet iværksat en parlamentarisk udredning om GMO'er, og at Den Franske Republik agtede at gennemføre direktiv 2001/18, når udredningen var afsluttet. Den 21. februar 2005 fremsendte de franske myndigheder dekret nr. 2005-51 af 26. januar 2005 til Kommissionen. De franske myndigheder anså det pågældende dekret for at bidrage til gennemførelsen af direktiv 2001/18.

16. Den 13. juli 2005 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Franske Republik i henhold til artikel 228 EF, hvori den meddelte denne medlemsstat, at de foranstaltninger, der var truffet, ikke var tilstrækkelige til at opfylde dommen i sag C-419/03. Kommissionen gjorde opmærksom på muligheden for økonomiske sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen og gav Den Franske Republik en frist på to måneder til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sag C-419/03. Da den ikke var tilfreds med Den Franske Republiks svar af 22. september 2005, sendte Kommissionen den 19. december 2005 denne en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at medlemsstaten havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den havde undladt at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af

dommen i sag C-419/03. Kommissionen opfordrede Den Franske Republik til at efterkomme denne begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

sagsøgte inden for den fastsatte frist har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse i national ret af bestemmelserne i [...] direktiv 2001/18/EF [...], som afviger fra eller går videre end bestemmelserne i Rådets direktiv 90/220/EØF [...]

17. Den 20. februar 2006 sendte de franske myndigheder Kommissionen teksten til et lovforslag til gennemførelse af direktiv 2001/18 (herefter »lovforslaget af 2006«), som forventedes vedtaget i slutningen af andet kvartal 2006. Den 8. maj 2006 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at lovforslaget af 2006 var blevet vedtaget af senatet den 23. marts 2006 og sendt til parlamentet (Assemblée nationale) den 24. marts 2006. Da Kommissionen fandt, at Den Franske Republik stadig ikke havde opfyldt dommen i sag C-419/03, anlagde den nærværende sag den 18. februar 2007.

- 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.

IV — Retsforhandlinger for Domstolen og udviklingen under den foreliggende sag

18. I stævningen til Domstolen har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

- Den Franske Republik tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb på 46 660 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

»— Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 228, stk. 1, [EF], da den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til at opfylde Domstolens dom i sag C-419/03, hvorefter

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

- eller dommen afsiges i denne sag (såfremt dommen i sag C-419/03 ikke er blevet fuldstændigt opfyldt på dette tidspunkt).

Den Tjekkiske Republik har ikke afgivet skriftlige eller mundtlige indlæg i denne sag.

- Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

21. Ved brev af 20. marts 2007 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at tre dekreter og tre bekendtgørelser samme dag var blevet offentliggjort i JORF med henblik på at gennemføre direktiv 2001/18. De pågældende dekreter og bekendtgørelser blev vedlagt Den Franske Republiks svarskrift i sagen.

19. Den franske regering har nedlagt følgende påstande:

»Det fastslås, at Den Franske Republik har bragt den overtrædelse, som blev fastslået i dommen af 15. juli 2004, til ophør, hvorfor Kommissionens påstande om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde og et fast beløb, forkastes, og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Såfremt Domstolen imidlertid fastslår, at Den Franske Republik tilpligtes at betale et fast beløb, har denne medlemsstat nedlagt påstand om, at Domstolen tager hensyn til omstændighederne i denne sag, som bør foranledige Domstolen til at fastsætte et langt lavere beløb end det beløb, Kommissionen har fastsat.«

22. Den franske regering har i svarskriftet og i retsmødet erkendt, at den på det tidspunkt, hvor stævningen i sagen blev indgivet, ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dommen i sag C-419/03.

23. I replikken har Kommissionen gjort gældende, at selv om mange bestemmelser i direktiv 2001/18 er blevet gennemført ved de i punkt 21 nævnte dekreter og bekendtgørelser, mangler direktivets artikel 8, stk. 2, artikel 17, stk. 1, 2 og 9, samt artikel 19 og 23 stadig at blive gennemført. Kommissionen har således i replikken nedlagt følgende påstande:

20. Ved kendelse af 27. september 2007 afsagt af Domstolens præsident fik Den Tjekkiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Franske Republiks påstande.

- De ovenfor i punkt 18 nævnte dagbøder reduceres i forhold til det omfang, hvori dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig er blevet opfyldt.

- Det ovenfor i punkt 18 nævnte faste beløb ændres i forhold til det omfang, hvori den pågældende dom er blevet opfyldt, men kun vedrørende perioden fra den 21. marts 2007⁶, indtil

V — Traktatbrud

- dommen i sag C-419/03, Kommissionen mod Frankrig, er fuldstændigt opfyldt (såfremt dette er tilfældet, før der afsiges dom i nærværende sag), og

- dommen afsiges i denne sag (såfremt dommen i sag C-419/03, Kommissionen mod Frankrig, ikke er blevet fuldstændigt opfyldt på det tidspunkt).

24. I retsmødet den 12. marts 2008, hvori Kommissionen og den franske regering afgav mundtlige indlæg, anså Kommissionen artikel 17, stk. 1, 2 og 9, i direktiv 2001/18 for at være korrekt gennemført af Den Franske Republik.

6 — Kommissionen anser de ovenfor i punkt 21 nævnte tre dekretter og tre bekendtgørelser for at være trådt i kraft den 21.3.2007.

25. I henhold til fast retspraksis er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af artikel 228 EF, udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er fremsat i medfør af denne bestemmelse⁷. I denne sag er det ubestridt, at Den Franske Republik ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom i sag C-419/03, da fristen, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som blev sendt til den den 19. december 2005, udløb.

26. I lyset af ovenstående mener jeg, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 228, stk. 1, EF, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen i sag C-419/03.

7 — Jf. dom af 12.7.2005, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6263, præmis 30, af 18.7.2006, sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6885, præmis 27, af 18.7.2007, sag C-503/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6153, præmis 19, og af 10.1.2008, sag C-70/06, Kommissionen mod Portugal, endnu ikke offentliggjort i Samling af Afgørelser, præmis 18.

VI — Økonomiske sanktioner

A — Indledende bemærkninger

27. Da Kommissionen bl.a. har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde, skal det fastslås, om tilsidesættelsen af forpligtelser har været ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder⁸. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om Den Franske Republik stadig ikke har gennemført artikel 8, stk. 2, samt artikel 9 og 23 i direktiv 2001/18.

B — Omfanget af den manglende opfyldelse af dommen i sag C-419/03

1. Parternes argumenter

28. Kommissionen har gjort gældende, at de franske myndigheder under den administrative procedure i denne sag anførte, at visse

bestemmelser i direktiv 2001/18 skulle gennemføres ved lovgivning i stedet for ved et administrativt instrument. Kommissionen har ligeledes hævdet, at miljølovens L 531-1 — L 537-1 udgør det gældende regelsæt for GMO'er og således indgår i miljølovens dispositive del. Kommissionen mener, at den franske regering undlod at angive i svarskriftet, hvorfor det senere var muligt at gennemføre direktiv 2001/18 ved et administrativt instrument i stedet for ved lovgivning, og har hævdet, at den franske regering skal begrunde denne ændrede fremgangsmåde.

29. Kommissionen mener ikke, at de franske myndigheder har gennemført artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18 korrekt, og har hævdet, at miljølovens artikel L 535-2, som ikke er blevet ændret, og som finder anvendelse uafhængigt af eventuelle gennemførelsesbestemmelser, herunder især artikel 16 i dekret nr. 2007-358, giver de administrative myndigheder langt videre beføjelser til at gribe ind end de beføjelser, der er fastsat i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18. Selv om miljølovens artikel L 535-2 giver de administrative myndigheder beføjelser til at vedtage foranstaltningerne i henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18, kan disse foranstaltninger vedtages for det første uden at informere offentligheden herom og for det andet udelukkende på grundlag af en revurdering af risiciene i stedet for på grundlag af oplysninger, der kan have betydelige konsekvenser med hensyn til risici for menneskers sundhed og miljøet som fastsat i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18.

⁸ — Jf. i denne retning dommen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 31.

30. Kommissionen har hævdet, at artikel 19 i direktiv 2001/18, som fastsætter betingelserne for, at GMO'er kan anvendes i Fællesskabet, ikke er gennemført fuldstændigt og korrekt af de franske myndigheder. Ifølge Kommissionen henviser miljølovens artikel L 533-6 specifikt til tilladelser, der er givet af de andre medlemsstater i henhold til direktiv 90/220, og tager ikke tilladelser, der er givet af andre medlemsstater i henhold til direktiv 2001/18, i betragtning.

31. Kommissionen mener ikke, at beskyttelsesklausulen i artikel 23 i direktiv 2001/18, som giver en medlemsstat mulighed for, under visse betingelser, midlertidigt at begrænse eller forbyde brug og/eller salg af GMO'er på sit område, er gennemført korrekt af de franske myndigheder. Kommissionen har understreget, at der, for at beskyttelsesklausulen i artikel 23 i direktiv 2001/18 kan påberåbes, skal foreligge nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet efter, at tilladelsen er givet, eller ny eller supplerende videnskabelig viden, som nødvendiggør en revurdering af eksisterende oplysninger. Kommissionen har gjort gældende, at de tilsvarende bestemmelser i fransk lovgivning har et langt videre anvendelsesområde end artikel 23 i direktiv 2001/18. Miljølovens artikel L 533-6 vedrørende andre medlemsstaters tilladelser giver således mulighed for at begrænse eller forbyde brug eller markedsføring af produkter af »gode grunde«. I henhold til miljølovens artikel L 535-2, der vedrører tilladelser givet af de kompetente franske myndigheder, kan de kompetente myndigheder i »samtlige tilfælde, hvor dette er begrundet i en ny vurdering af de risici for folkesundheden eller miljøet, der er forårsaget af forekomsten af genetisk modificerede organismer«, suspendere godkendelsen, ændre betingelserne for udsætning, inddrage tilladelsen eller bl.a. kræve, at GMO'erne

destrueres. Endvidere kan der i henhold til artikel 16 i dekret nr. 2007-359 foretages en revurdering af risiciene for miljøet, selv om der ikke er nye eller supplerende oplysninger eller ny eller supplerende videnskabelig viden.

32. Den franske regering har gjort gældende, at det i henhold til artikel 34, stk. 1, i direktiv 2001/18 og artikel 249 EF er op til hver enkelt medlemsstats interne retssystem at vælge, om et direktiv gennemføres med vedtagelse af lovgivning eller et administrativt instrument. Ifølge den franske regering mente Conseil constitutionnel ikke, at en lov, der indeholder administrative bestemmelser, er forfatningsstridig. Desuden blev dekret nr. 2007-358 og nr. 2007-359 vedtaget efter og i overensstemmelse med en udtalelse fra Conseil d'État.

33. Den franske regering har anført, at artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18 er korrekt gennemført ved artikel 16 i dekret nr. 2007-358, som i overensstemmelse med miljølovens artikel L 537-1 fastsætter betingelserne for anvendelsen af bestemmelserne i miljølovens artikel L 535-2. Artikel 16 i dekret nr. 2007-358 fastsætter, ifølge betingelserne i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18, at hvis den kompetente administrative myndighed er i besiddelse af oplysninger, der kan have betydelige konsekvenser med hensyn til risici for menneskers sundhed og miljøet,

foretager myndigheden en ny vurdering af risiciene og gør oplysningerne offentligt tilgængelige. Under disse omstændigheder kan de pågældende myndigheder, i overensstemmelse med miljølovens artikel L 535-2, ændre betingelserne for udsætningen, suspendere eller inddrage tilladelsen til udsætningen samt informere offentligheden herom.

medlemsstater i henhold til direktiv 2001/18, var blevet anerkendt i Frankrig.

34. Den franske regering har gjort gældende, at artikel 19 i direktiv 2001/18 er korrekt gennemført. Selv om miljølovens artikel L 533-6 henviser til anerkendelse af tilladelser fra andre medlemsstater i henhold til direktiv 90/220, skal denne artikel i miljøloven fortolkes således, at den også henviser til direktiv 2001/18, eftersom artikel 36 i direktiv 2001/18 fastsætter, at henvisninger til direktiv 90/220, som er ophævet, skal forstås som henvisninger til direktiv 2001/18. Ifølge fransk retspraksis skal landets domstole desuden, såfremt et administrativt instrument henviser til en lov, som er ophævet og erstattet af en lov, der har samme formål, erstatte henvisningen til den første lov med en henvisning til den anden lov. Desuden skal de administrative myndigheder ifølge Conseil d'États praksis fortolke national lovgivning i overensstemmelse med EF-direktiverne. Den franske regering har også gjort gældende, at en række tilladelser, der var givet af andre

35. Den franske regering har desuden anført, at artikel 23 i direktiv 2001/18 er korrekt gennemført, og har gjort gældende, at der, i modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, ikke findes to beskyttelsesklausuler i fransk lovgivning. Den har gjort gældende, at miljølovens artikel L 533-6 udelukkende giver den kompetente myndighed beføjelse til at suspendere en tilladelse, der er givet af en anden medlemsstat, mens miljølovens artikel L 535-2 fastsætter betingelserne for, at tilladelser, der er givet af de franske myndigheder i henhold til miljølovens artikel L 533-5 eller af andre medlemsstater, kan suspenderes. Desuden har den franske regering hævdet, at Kommissionen ikke har ret i, at anvendelsesområdet for miljølovens artikel L 535-2 er alt for vidt. Selv om det ikke kræves i artikel L 535-2, at en revurdering foretages på grundlag af nye eller supplerende oplysninger eller ny eller supplerende videnskabelig viden, er det den franske regerings opfattelse, at revurderingen vil medføre det samme resultat som den oprindelige vurdering, der lå til grund for tilladelsen, hvis sådanne oplysninger ikke foreligger. Hvad angår artikel 16 i dekret nr. 2007-359 mener den franske regering, at denne bestemmelse indeholder forpligtelsen i henhold til artikel 23 i direktiv 2001/18 til at underrette Kommissionen og medlemsstaterne om de foranstaltninger, der er truffet, og angive årsagerne hertil, idet den forelægger sin revurdering af miljørisikoen

med angivelse af, om betingelserne for tilladelsen skal ændres eller tilladelsen inddrages, og i givet fald de nye eller supplerende oplysninger, som afgørelsen er baseret på.

ment, at direktivet skulle gennemføres med både lovgivning og et administrativt instrument.

2. Bedømmelse

36. I henhold til fast praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af fællesskabsretten, ikke overholdes⁹. Jeg mener derfor ikke, at de argumenter, som den franske regering har fremført i sine skriftlige og mundtlige indlæg, vedrørende interne problemer i forbindelse med vedtagelsen af lovgivning om GMO'er kan godtages som begrundelse for tilsidesættelse af fællesskabsretten og især for ikke at gennemføre direktiv 2001/18 korrekt og undlade at opfylde Domstolens dom i sag C-419/03.

37. Kommissionen har gjort gældende, at den franske regering skal angive, hvorfor den anser direktiv 2001/18 for tilstrækkeligt gennemført med vedtagelsen af administrative instrumenter, eftersom den tidligere har

38. I henhold til fast retspraksis skal bestemmelserne i et direktiv gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkelig specifikke, bestemte og klare¹⁰. Bestemmelser, der har til formål at sikre gennemførelsen af et direktiv, skal således skabe en retlig situation, der er tilstrækkelig præcis, klar og gennemskuelig, således at borgerne sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og forpligtelser og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol¹¹.

39. Ligeledes i henhold til fast retspraksis påhviler det Kommissionen inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 228 EF at forsyne Domstolen med de nødvendige elementer for at bedømme, i hvilket omfang en medlemsstat har opfyldt en dom, hvorved det fastslås, at der foreligger traktatbrud¹². Såfremt Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at traktatbruddet har været ved, påhviler det endvidere den pågældende medlemsstat at fremføre en vægtig og detaljeret kritik af de fremlagte oplysninger og deres konsekvenser¹³.

9 — Dom af 26.6.2001, sag C-212/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4923, præmis 34, og af 9.9.2004, sag C-195/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7857, præmis 82.

10 — Jf. i denne retning bl.a. dom af 18.10.2001, sag C-354/99, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 7657, præmis 27.

11 — Jf. bl.a. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 6.

12 — Dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 73.

13 — Dommen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 56.

40. Efter min opfattelse er Kommissionens generelle bemærkninger vedrørende de franske myndigheders valg af et administrativt instrument til gennemførelsen af direktiv 2001/18 ikke i sig selv tilstrækkelige til at fastlå, at denne gennemførelse var utilstrækkelig i henhold til den ovenfor i punkt 38 anførte retspraksis, og at Den Franske Republik således ikke har opfyldt Domstolens dom i sag C-419/03. Desuden mener jeg ikke, at Kommissionen i denne sag har fremlagt tilstrækkelige oplysninger, ud over den franske regerings påståede ændrede tilgang med hensyn til valg af retsinstrument til gennemførelse af direktiv 2001/18, til, at det kan kræves, at denne regering giver en detaljeret begrundelse for, at det er tilstrækkeligt at gennemføre direktiv 2001/18 ved at vedtage administrative instrumenter i stedet for lovgivning. Jeg mener derfor, det er nødvendigt at undersøge Kommissionens påstande om utilstrækkelig gennemførelse i fransk lovgivning af specifikke bestemmelser i direktiv 2001/18.

41. For så vidt angår påstanden om, at de franske myndigheder ikke har gennemført artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18 korrekt, har Kommissionen efter min opfattelse påvist, at miljølovens artikel L 535-2, hvis anvendelsesområde utvivlsomt er videre end anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18, ikke klart begrænses af de mere restriktive bestemmelser i artikel 16 i dekret nr. 2007-358.

42. Selv om det i miljølovens artikel L 537-1 fastsættes, at foranstaltninger vedrørende anvendelsen af bl.a. det kapitel i miljøloven, der indeholder artikel L 535-2, vedtages ved

dekret, og artikel 16 i dekret nr. 2007-358 rent faktisk gentager mange af bestemmelserne i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18 og faktisk henviser specifikt til miljølovens artikel L 535-2, er jeg, efter at have læst de pågældende bestemmelser og i lyset af parternes argumenter, ikke overbevist om, at miljølovens artikel L 535-2 nødvendigvis begrænses ved artikel 16 i dekret nr. 2007-358, og at miljølovens artikel L 535-2 derfor ikke kan anvendes fuldt ud og uafhængigt af bestemmelserne i artikel 16 i dekret nr. 2007-358. På trods af de restriktive bestemmelser i artikel 16 i dekret nr. 2007-358 mener jeg derfor ikke, at artikel 8, stk. 2, i direktiv 2001/18 er blevet gennemført på tilstrækkelig klar, bestemt og bindende måde.

43. Jeg mener heller ikke, at den Franske Republik har gennemført artikel 19 i direktiv 2001/18 korrekt, da fransk lovgivning ikke specifikt anerkender tilladelser, som er givet af andre medlemsstater i henhold til direktiv 2001/18. At der ikke findes en specifik bestemmelse om anerkendelse af disse tilladelser, medfører efter min opfattelse en vis retlig usikkerhed med hensyn til en sådan anerkendelse. Det forhold, at miljølovens artikel L 533-6 henviser til anerkendelse af tilladelser, som er givet i henhold til direktiv 90/220, og at artikel 36 i direktiv 2001/18 bestemmer, at henvisninger til direktiv 90/220 skal fortolkes som henvisninger til direktiv 2001/18, er ikke tilstrækkeligt til at rette op på fraværet af en specifik bestemmelse i fransk lovgivning om anerkendelse af tilladelser efter direktiv 2001/18. Efter min opfattelse har den franske regering heller ikke påvist, at en henvisning i en national lov eller administrativ bestemmelse til et direktiv, som efterfølgende er blevet ophævet og erstattet af et andet direktiv, der har samme formål, i henhold til

fransk retspraksis vil blive erstattet af en henvisning til sidstnævnte direktiv. Ydermere er det forhold, at de administrative myndigheder i henhold til fransk retspraksis skal fortolke national lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsdirektiver¹⁴, og at tilladelser, der er givet af andre medlemsstater efter direktiv 2001/18, rent faktisk er blevet anerkendt i Frankrig, ikke tilstrækkeligt til at fjerne den retlige usikkerhed med hensyn til anerkendelse af de pågældende tilladelser, da der ikke findes en specifik national bestemmelse herom.

skriftlig tilladelse i henhold til direktiv 2001/18, hvis medlemsstaten som følge af nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet efter, at tilladelsen er givet, eller som følge af ny eller supplerende videnskabelig viden har begrundet formodning om, at denne GMO, der udgør eller indgår i produkter, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet. Jeg er imidlertid enig i Kommissionens argument om, at det klart fremgår af miljølovens artikel L 535-2, at de nationale administrative myndigheder kan vedtage beskyttelsesforanstaltninger efter denne bestemmelse under langt mindre strenge vilkår, nemlig hvis en revurdering af risiciene for folkesundheden eller miljøet forbundet med GMO'er berettiger hertil. Jeg er derfor ikke overbevist af den franske regerings påstand om, at en sådan revurdering rent faktisk kun kan finde sted på grundlag af nye eller supplerende oplysninger eller ny eller supplerende videnskabelig viden.

44. For så vidt angår artikel 23 i direktiv 2001/18 mener jeg ikke, at Den Franske Republik har gennemført artikel 23, stk. 1, første led, korrekt¹⁵. I henhold til artikel 23, stk. 1, første led, i direktiv 2001/18 må en medlemsstat kun vedtage beskyttelsesforanstaltninger vedrørende en GMO, der udgør eller indgår i produkter, og som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet

14 — Det bør bemærkes, at den franske regering på ingen måde har underbygget denne påstand i sagen her. Kommissionen har jo i sine skriftlige og mundtlige indlæg, uden at dette er bestridt af den franske regering, fremhævet en dom af 4.5.2006 afsagt af forvaltningsdomstolen i Clermont-Ferrand, hvori denne ret i stedet for at fortolke national lov i overensstemmelse med direktiv 2001/18 ophævede visse tilladelser, som var givet i henhold til fransk lovgivning, da de nationale bestemmelser, som var grundlag for godkendelserne, var i strid med betingelserne i direktiv 2001/18. Domstolen har fået oplyst, at dommen er blevet anket. Endvidere har den franske regering i sine indlæg fremhævet, at den pågældende dom var en enkeltstående hændelse.

15 — Jeg mener, at artikel 16 i dekret nr. 2007-359 gennemfører betingelserne i artikel 23, stk. 1, andet og tredje led, i direktiv 2001/18 korrekt.

45. Efter min opfattelse havde Den Franske Republik således på tidspunktet for retsmødet i denne sag ikke gennemført artikel 8, stk. 2, artikel 19 og artikel 23, stk. 1, første led, i direktiv 2001/18 korrekt og havde således ikke fuldstændig opfyldt Domstolens dom i sag C-419/03.

C — *Dagbøder*

1. Parternes argumenter

46. På grundlag af den beregningsmetode, der er angivet i Kommissionens meddelelse om gennemførelse af artikel 228 EF (SEK (2005)1658, herefter »meddelelsen af 2005«), har Kommissionen i stævningen nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale en tvangsbøde på 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. Tvangsbødens størrelse beregnes ved at multiplicere et grundbeløb på 600 EUR med en koefficient på 10 (på en glidende skala fra 1 til 20), der afspejler overtrædelsens grovhed, en koefficient på 2,8 (på en glidende skala fra 1 til 3), der repræsenterer perioden på 28 måneder fra afsigelsen af dommen i sag C-419/03 til 12. december 2006, hvor Kommissionen vedtog sin beslutning om at nedlægge påstand om tvangsbøde, og en koefficient på 21,83, der er beregnet på grundlag af Den Franske Republiks bruttonationalprodukt og det antal stemmer, denne medlemsstat råder over i Rådet, der afspejler medlemsstatens betalingsevne.

47. Kommissionen mener, at direktiv 2001/18 er en vigtig del af de fællesskabsretlige rammer for udsætning og markedsføring af GMO'er. Direktiv 2001/18 har til formål at sikre en sikker og kontrolleret udvikling af bioteknologi i Fællesskabet, at sikre den frie bevægelighed for GMO'er, der er

godkendt i overensstemmelse med direktivet, og at beskytte menneskers sundhed og miljøet. De anførte formål sættes på spil på grund af Den Franske Republiks manglende gennemførelse af dele af direktivet. Ifølge Kommissionen påvirker denne tilsidesættelse private og offentlige interesser og går ud over de nationale grænser. Kommissionen mener således, at den mangelfulde gennemførelse af direktiv 2001/18 skaber en omfattende retlig usikkerhed med hensyn til GMO'er og skader GMO-producenternes interesser samt den biotekniske GMO-forskning. Denne usikkerhed kan også hæmme Fællesskabet i internationale relationer.

48. Den franske regering mener, at direktiv 2001/18 er fuldt gennemført med vedtagelsen af de ovenfor i punkt 21 omhandlede foranstaltninger, og at det ikke er nødvendigt med tvangsbøder.

2. Bedømmelse

49. Såfremt Domstolen fastslår, at Den Franske Republik ikke har opfyldt dommen i sag C-419/03, kan den i henhold til artikel 228, stk. 2, tredje afsnit, EF og i lyset af dommen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig,

pålægge denne medlemsstat at betale et fast beløb og/eller tvangsbøder. Det tilkommer Domstolen i hver enkelt sag ud fra sagens konkrete omstændigheder at bedømme, hvilke økonomiske sanktioner der skal fastsættes¹⁶. I denne henseende binder Kommissionens påstande vedrørende tvangsbøder ikke Domstolen, men udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes bidrager meddelelsen af 2005, som heller ikke binder Domstolen, til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i denne institutions handlinger¹⁷.

50. Tvangsbøden bør fastsættes, således at den på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er proportional med det fastslåede traktatbrud såvel som med den pågældende medlemsstats betalingsevne. Desuden er de grundkriterier, der skal tages i betragtning for at sikre tvangsbødens egenskab af tvangsmiddel med henblik på en ensartet og effektiv anvendelse af fællesskabsretten, i princippet overtrædelsens grovhed, dens varighed og den pågældende medlemsstats betalingsevne. Ved anvendelsen af disse kriterier skal der særligt tages hensyn til den manglende opfyldelses konsekvenser for private og offentlige interesser samt til den uopsættelighed, der er i at foranledige den pågældende medlemsstat til at overholde sine forpligtelser¹⁸.

16 — Dommen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 86, dom af 14.3.2006, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2461, præmis 58, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 31.

17 — Jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 34.

18 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 38 og 39.

51. For så vidt angår overtrædelsens grovhed i denne sag foreslog Kommissionen oprindeligt i stævningen en koefficient på 10 (på en skala fra 1 til 20), da den mente, at Den Franske Republik havde undladt fuldstændigt at gennemføre et større antal bestemmelser i direktiv 2001/18¹⁹. Det bør dog bemærkes, at Kommissionen på tidspunktet for retsmødet i sagen kun fastholdt søgsmålet vedrørende tre bestemmelser i direktiv 2001/18. Jeg mener således, at Kommissionens oprindelige forslag med hensyn til overtrædelsens grovhed i denne sag er af begrænset relevans og betydning.

52. Når Domstolen skal vurdere grovheden af en overtrædelse, der vedrører manglende gennemførelse af et direktiv, bør den efter min opfattelse, ud over at undersøge det pågældende direktivs generelle betydning på fællesskabsretligt plan, især tage højde for indholdet og den relative betydning af de specifikke bestemmelser i direktivet, som medlemsstaten har undladt at gennemføre.

53. I henhold til fjerde betragtning til direktiv 2001/18 kan levende organismer, som udsættes i miljøet til forsøg eller som kommercielle produkter, reproduceres i miljøet og overskride landegrænserne. Følgerne for miljøet af sådanne udsættninger kan desuden være uoprettelige. Direktiv 2001/18 tager således sigte på en tilnærmelse

19 — Artikel 3, stk. 1, artikel 6, stk. 2 og 4, artikel 7, artikel 8, stk. 2, artikel 9, artikel 13, stk. 2 og 6, artikel 14, stk. 1, artikel 15, stk. 2, artikel 16, 17, 18, 19, 20, 23, 26 og 35 samt bilag II, III, IV, V, VI og VII.

af medlemsstaternes lovgivning om udsætning i miljøet af GMO'er og på at sikre, at udviklingen af industriprodukter, hvortil der anvendes GMO'er, foregår på betryggende måde, ved at indføre en sammenhængende og gennemskuelig lovgivningsramme²⁰. Desuden har direktiv 2001/18 til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet samt respektere kravene i Cartagena-protokollen om biosikkerhed, der er knyttet til konventionen om biologisk mangfoldighed²¹.

præcist de betingelser, der skal være opfyldt, for at en medlemsstat midlertidigt kan begrænse eller forbyde brug og/eller salg af den pågældende GMO som eller i produkter på sit område. Det forhold, at Den Franske Republik ikke har gennemført artikel 19 og artikel 23, stk. 1, første led, i direktiv 2001/18 korrekt, medfører efter min opfattelse en betydelig retlig usikkerhed i Frankrig vedrørende grundlæggende aspekter af reglerne for markedsføring og begrænsning af GMO'er, som er godkendt i henhold til dette direktiv, hvilket skader deres frie bevægelighed. Jeg mener, at den retlige usikkerhed, der opstår som følge af Den Franske Republiks manglende gennemførelse af disse centrale bestemmelser i direktiv 2001/18, er særlig skadelig på grund af den videnskabelige usikkerhed, der utvivlsomt omgiver GMO'er. At Den Franske Republik, sådan som den selv har gjort gældende, bl.a. er en af EU's førende producenter af GMO'er og har anerkendt tilladelser, der er givet af andre medlemsstater i henhold til direktiv 2001/18, retter efter min opfattelse ikke op på eller fjerner den retlige usikkerhed, som Den Franske Republik har skabt med sin mangelfulde gennemførelse af direktiv 2001/18.

54. Kommissionen har i replikken anført, at artikel 19 i direktiv 2001/18, som vedrører fællesskabsdimensionen af en tilladelse til markedsføring af GMO'er som eller i produkter, der er givet i henhold til dette direktiv, og artikel 23 i direktiv 2001/18, som fastsætter en beskyttelsesklausul, er direktivets »grundpiller«. Denne påstand bekræftes efter min opfattelse bl.a. af ordlyden af artikel 19 og 23 i direktiv 2001/18 samt af 56. betragtning til direktivet. Artikel 19 i direktiv 2001/18 indeholder bestemmelser om gensidig anerkendelse i Fællesskabet af GMO'er som eller i produkter, der er godkendt i henhold til dette direktiv, og artikel 23 med overskriften »Beskyttelses-klausul« regulerer og harmoniserer meget

55. Jeg finder derfor, at en koefficient på 6 (på en skala fra 1 til 20) afspejler grovheden af Den Franske Republiks manglende gennemførelse af artikel 8, stk. 2, artikel 19 og artikel 23, stk. 1, første led, i direktiv 2001/18.

20 — Inden for disse rammer høres offentligheden vedrørende udsætning i miljøet af GMO'er. Jf. artikel 2 samt syvende og tiende betragtning til direktiv 2001/18.

21 — Jf. femte og trettende betragtning til direktiv 2001/18.

56. For så vidt angår koefficienten for overtrædelsens varighed mener jeg ikke, at Domstolen bør følge Kommissionens forslag om, at den fastsættes til 2,8 (på en skala fra 1 til 3) på grundlag af en forsinkelse på 28 måneder. Det fremgår af de sagsakter, som er blevet fremlagt for Domstolen, at den koefficient, Kommissionen har foreslået, er beregnet på grundlag af perioden mellem afsigelsen af dommen i sag C-419/03 og den 12. december 2006, hvor Kommissionen vedtog beslutningen om at foreslå tvangs bøder. Det bør dog bemærkes, at der i henhold til Domstolens praksis tages hensyn til en overtrædelsens varighed med henvisning til datoen for afsigelsen af dommen i den oprindelige sag, hvor traktatbruddet på grundlag af artikel 226 EF er fastslået, og det tidspunkt, hvor Domstolen bedømmer de faktiske omstændigheder i den efterfølgende sag i henhold til artikel 228 EF²².

57. Det fremgår også tydeligt, at Kommissionens forslag om en koefficient på 2,8 var baseret på punkt 17 i meddelelsen af 2005, der fastsætter følgende, nemlig at »[a]fhængigt af overtrædelsens varighed multipliceres grundsatsen med en koefficient, der spænder fra minimum 1 til maksimum 3, og som beregnes med 0,10 pr. måned fra afsigelsen af dommen i henhold til artikel 226 [EF]«. Jeg anser denne bestemmelse i meddelelsen af 2005 for at være inkonsekvent og derfor uanvendelig, da den tilsyneladende fastsætter et loft eller en

grænse på 3 for varighedskoefficienten, selv om en overtrædelse kan vare i over 30 måneder. Jeg gør også opmærksom på, at Domstolen i sin dom i sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, anførte, at den ikke var bundet af den skala fra 1 til 3, som Kommissionen havde foreslået i den pågældende sag²³.

58. I denne sag er der gået næsten fire år, fra dommen i sag C-419/03 blev afsagt den 15. juli 2004 til retsmødet den 12. marts 2008 i denne sag²⁴. På baggrund af Domstolens tidligere praksis mener jeg derfor, at en koefficient på 3 er mere egnet til at tage hensyn til overtrædelsens varighed i sagen her. Jeg gør herved opmærksom på, at der i sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig²⁵, blev fastsat en koefficient på 3 for varigheden i forbindelse med et tilsvarende tidsrum på næsten 4 år, hvor fællesskabslovgivning ikke var gennemført korrekt. Desuden anerkendte Domstolen i sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, at der ved fastsættelsen af koefficienten for en overtrædelsens varighed kan tages hensyn til tekniske omstændig-

22 — Jf. dommen i sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 71.

23 — Jf. præmis 71, hvori Domstolen fastslog, at dens »skønskompetence desuden ikke er begrænset af den skala fra 1 til 3, som Kommissionen har foreslået« (nævnt ovenfor i fodnote 16).

24 — På trods af Den Franske Republiks delvise opfyldelse af dommen i sag C-419/03, som også fandt sted med betydelig forsinkelse, og først efter at stævningen var indgivet i denne sag, gik der næsten tre år fra afsigelsen af dommen den 15.7.2004 i sag C-419/03, til de ovenfor i punkt 21 nævnte retsinstrumenter blev offentliggjort den 20.3.2007.

25 — Jf. præmis 73 og 74 (nævnt ovenfor i fodnote 16).

heder, der gør det vanskeligt at opfylde Domstolens tidligere dom i henhold til artikel 226 EF i løbet af kort tid²⁶. Jeg mener, at Den Franske Republiks interne problemer i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2001/18 var af politisk og ikke teknisk karakter, og at der således ikke bør tages hensyn til dem ved fastsættelsen af koefficienten for varighed.

600 EUR med koefficienterne 6 for overtrædelsens grovhed, 3 for overtrædelsens varighed og 21,83 for Den Franske Republiks betalingsevne i et samlet beløb på 235 764 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen forsinkes. I den foreliggende sag, som drejer sig om opfyldelse af en dom afsagt af Domstolen, der forudsætter en lovgivningsændring, bør det anses for passende at anvende tvangsbøde i form af dagbøder²⁹.

59. For så vidt angår Kommissionens forslag om at gange et grundbeløb med en koefficient, der er beregnet på grundlag af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt og det antal stemmer, den råder over i Rådet, udgør dette i princippet en metode, der er egnet til at afspejle medlemsstatens betalingssevne samtidig med, at der opretholdes en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater²⁷. Jeg finder det også hensigtsmæssigt i denne sag at følge Kommissionens forslag om at multiplicere koefficienterne for varighed, grovhed og medlemsstatens betalingssevne med grundbeløbet på 600 EUR²⁸.

D — *Et fast beløb*

1. Parternes argumenter

60. På baggrund af ovenstående resulterer multiplikationen her af grundbeløbet på

61. Kommissionen har foreslået, at Den Franske Republik i sagen tilpligtes at betale et fast beløb. Såfremt en medlemsstat ikke opfylder en dom afsagt af Domstolen i henhold til artikel 226 EF, agter Kommissionen i en sag efter artikel 228 EF systematisk at foreslå, at medlemsstaten tilpligtes at betale et fast beløb³⁰. Kommissionen agter også at

26 — Jf. dom af 25.11.2003, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 14141, præmis 53 og 54.

27 — Jf. dommen i sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 59, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 48.

28 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 50, hvori Domstolen godkendte anvendelsen af den grundsats på 600 EUR, som er fastsat i meddelelsen af 2005.

29 — Jf. i denne retning dommen i sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 77, og i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 52.

30 — Jf. desuden forklaringen i punkt 10 i meddelelsen af 2005.

foreslå, at medlemsstaten tilpligtes at betale et fast beløb, selv om den tidligere dom efter artikel 226 EF er blevet opfyldt under sagen efter artikel 228 EF.

62. Ifølge Kommissionen fremgår det af Domstolens dom i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, at økonomiske sanktioner ikke kun har til formål at tilskynde en medlemsstat til at opfylde en dom i en sag efter artikel 226 EF, men også har et forebyggende eller afskrækkende formål. Formålet med at pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb er at straffe den pågældende medlemsstat for dens tidligere adfærd, hvor den har undladt at opfylde en dom afsagt i en sag efter artikel 226 EF, for at forhindre lignende adfærd fra medlemsstaternes side i fremtiden. Det faste beløb bør således betales, uanset om medlemsstaten opfylder dommen efter artikel 226 EF under sagen efter artikel 228 EF eller umiddelbart efter dommen i denne sag.

63. Det er Kommissionens opfattelse, at dens tidligere praksis med kun at foreslå tvangs bøder i henhold til artikel 228 EF indebar, at en manglende opfyldelse af den tidligere dom efter artikel 226 EF inden afsigelsen af dommen i den efterfølgende sag efter artikel 228 EF ikke medførte sanktioner og således ikke blev effektivt modvirket. Kommissionen mener, at det udgør en alvorlig

overtrædelse af legalitetsprincippet og retssikkerheden i et fællesskab baseret på retsregler, hvis der går lang tid, inden Domstolens dom opfyldes. Kommissionen har gjort gældende, at den forhalingstaktik, som benyttes temmelig systematisk af visse medlemsstater, undergraver vægten af domme efter artikel 226 EF. For så vidt angår Den Franske Republik har Kommissionen i sit svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen anført, at der i perioden fra december 1996 til oktober 2005 blev sendt 50 (ud af i alt 296, dvs. 16,89%) åbnings skrivelser og 25 begrundede udtalelser (ud af i alt 125, dvs. 20%) til Den Franske Republik i henhold til artikel 228 EF. I den samme periode rejste Kommissionen seks søgsmål i henhold til artikel 228 EF ved Domstolen mod Den Franske Republik (ud af i alt 21, dvs. 28,57%). Kommissionen mener derfor, at det er nødvendigt at idømme betaling af et fast beløb for at modvirke denne forhalingstaktik og forhindre gentagelser fra medlemsstaternes side.

64. På grundlag af sin meddelelse af 2005 finder Kommissionen, at det faste beløb i den foreliggende sag skal beregnes ved at multiplicere det ensartede grundbeløb på 200 EUR med koefficienten 10 (for grovhed) og koefficienten 21,83 (for betalingssevne), hvilket giver et beløb på 43 660 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sag C-419/03 forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i den sag og indtil dommen i sag C-419/03 er fuldstændigt opfyldt, eller dommen afsiges i sagen her. Kommissionen

har også gjort gældende, at Den Franske Republik ikke samarbejdede under den administrative procedure i den foreliggende sag, og bemærket, at Den Franske Republik ikke engang overholdt sin egen tidsplan for gennemførelsen af direktiv 2001/18, som den havde udarbejdet efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse i sagen. Kommissionen har desuden fremhævet Den Franske Republiks langvarige forsinkelse med gennemførelsen af direktiv 2001/18, der skulle have været fuldført den 17. oktober 2002. Bortset fra dekret nr. 2005-51, som kun er af marginal relevans, havde Den Franske Republik fire år efter denne dato ikke vedtaget nogen foranstaltninger for at opfylde Domstolens dom i sag C-419/03. Kommissionen har hævdet, at Den Franske Republiks forsømmelse har skabt betydelig retlig usikkerhed på dette følsomme område. Den har desuden fremhævet vigtigheden af direktiv 2001/18, der har til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet samt fremme udviklingen af bioteknologi og den frie bevægelighed for GMO'er. Desuden har Kommissionen gjort gældende, at Den Franske Republiks gennemførelse af fællesskabslovgivning om GMO'er har været mangelfuld i flere tidligere tilfælde. Kommissionen har i denne henseende påpeget, at Domstolen i dommen i sag C-296/01³¹ og i sag C-429/01³² fastslog, at Den Franske Republik havde undladt at gennemføre visse bestemmelser i henholdsvis direktiv 90/220 og Rådets direktiv 90/219/EØF³³. Kommissionen anlagde efterfølgende sag i henhold til artikel 228 EF mod Den Franske Republik for manglende opfyldelse af dommen i sag C-429/01. Senere frafaldt Kommissionen det pågældende søgsmål, registreret under sagsnummer

C-79/06, da Den Franske Republik havde opfyldt Domstolens dom i sag C-429/01³⁴.

65. Kommissionen har i replikken anført, at Domstolen for at tage hensyn til den delvise opfyldelse af Domstolens dom i sag C-419/03, der fandt sted den 21. marts 2007³⁵, bør nedsætte det faste beløb, som Kommissionen har foreslået, fra denne dato indtil dommen i sag C-419/03 er fuldstændigt opfyldt³⁶, eller dommen afsiges i nærværende sag³⁷.

66. Den Franske Republik mener, at Kommissionens forslag om, at den pålægges at betale et fast beløb i denne sag, er formålsløst, da den har opfyldt Domstolens dom i sag C-419/03. Selv om Kommissionen i meddelelsen af 2005 tilkendegav, at den i sager efter artikel 228 EF agtede for det første systematisk at nedlægge påstand om, at den pågældende medlemsstat pålægges at betale et fast beløb, og for det andet at undlade at hæve sagen, selv om medlemsstaten har bragt overtrædelsen til ophør, inden der er afsagt dom, finder Den Franske Republik, at fremgangsmåden er i strid med artikel 228 EF og Domstolens praksis vedrørende denne artikel. Ifølge Den

31 — Dom af 20.11.2003, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 13909.

32 — Dom af 27.11.2003, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 14355.

33 — Direktiv 90/219 af 23.4.1990 om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede mikroorganismer (EFT L 117, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv 94/51/EF af 7.11.1994 om tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 90/219/EØF (EFT L 297, s. 29).

34 — Jf. kendelse afsagt af formanden for Domstolens Tredje Afdeling den 7.2.2007 (EUT C 82, s. 27).

35 — På grund af vedtagelsen af de ovenfor i punkt 21 nævnte foranstaltninger, som Kommissionen anser for at være trådt i kraft den 21.3.2007.

36 — Såfremt dette er tilfældet, før der afsiges dom i sagen her.

37 — Hvis dommen i sag C-419/03 ikke er blevet fuldstændigt opfyldt på dette tidspunkt.

Franske Republik fremgår det af dommen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, at proceduren i artikel 228, stk. 2, EF har til formål at tilskynde den medlemsstat, der har forsømt at opfylde en dom i en sag efter artikel 226 EF, til at opfylde dommen hurtigst muligt og således sikre fællesskabsrettens effektive anvendelse. Sanktionerne i henhold til artikel 228 EF tager ikke sigte på at hindre andre lignende overtrædelser.

67. Den Franske Republik mener under alle omstændigheder ikke, at betingelserne for, at den kan pålægges at betale et fast beløb, er opfyldt i denne sag. Den Franske Republik har hævdet, at omstændighederne i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, som er den hidtil eneste sag, hvori Domstolen idømte en bøde i form af et fast beløb, ikke kan sammenlignes med omstændighederne i den foreliggende sag, da overtrædelserne i sag C-304/02 varede ved i 11 år og udgjorde en trussel mod Fællesskabets fiskeribestand. Den Franske Republik har i den forbindelse understreget, at der er gået mindre end tre år mellem dommen i sag C-419/03 og indleveringen af stævningen her i sagen, hvilket svarer til eller er mindre end forsinkelsen i sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig, og sag C-119/04, Kommissionen mod Italien, hvor Domstolen ikke pålagde de pågældende medlemsstater at betale et fast beløb. For så vidt angår overtrædelsens grovhed har Den Franske Republik gjort gældende, at det i sag C-419/03 ikke blev

fastslået, at den havde undladt at gennemføre direktiv 2001/18 i dets helhed, men kun de bestemmelser, der går videre end bestemmelserne i direktiv 90/220. Endvidere bragte Den Franske Republik den pågældende overtrædelse til ophør i marts 2007, en måned efter indleveringen af stævningen i den foreliggende sag.

68. Den Franske Republik har subsidiært gjort gældende, at det faste beløb, som Kommissionen har foreslået, er for højt. Den koefficient på 10, som Kommissionen har foreslået for grovheden, er for høj, da overtrædelserne i denne sag har haft meget begrænsede konsekvenser. Den Franske Republik har herved anført, at de fleste ansøgninger om tilladelse i Europa vedrører genetisk modificerede fødevarer. Genetisk modificerede fødevarer til konsum er imidlertid ikke omfattet af direktiv 2001/18, og dette direktiv vedrørte kun genetisk modificerede foderstoffer indtil den 18. april 2004. Desuden har Den Franske Republik anført, at selv om den havde undladt at gennemføre visse bestemmelser i direktiv 2001/18, havde de franske myndigheder indført en tilladelsesprocedure, som i realiteten fulgte dette direktiv, ved at vedtage to vejledninger i 2005 om genetisk modificerede planter, der beskrev landbrugsministeriets undersøgelsesprocedure, de krav, som skal være opfyldt, for at der kan søges om tilladelse, og kravene om offentlig høring. Den Franske Republik kan desuden ikke indse, at Kommissionen kan påberåbe sig omstændighederne i sag C-79/06. Kommissionen hævdede sagen, da Den Franske Republik havde opfyldt Domstolens tidligere dom i sag C-429/01.

2. Bedømmelse

69. Parterne i denne sag har med deres argumenter vedrørende Domstolens påbud om betaling af et fast beløb i henhold til artikel 228 EF ikke bestridt, at Domstolen kan idømme både tvangsbøder og et fast beløb i sager efter artikel 228 EF, idet denne mulighed blev specifikt anerkendt og desuden udnyttet af Domstolen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig³⁸.

70. I sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, fastslog Domstolen, at sanktionerne i henhold til artikel 228 EF alle har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at opfylde en dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive overholdelse af fællesskabsretten. Desuden tilkommer det Domstolen under hensyn til omfanget af den påkrævede pression og præventive virkning at fastsætte de økonomiske sanktioner, der er egnede til at sikre den hurtigst mulige opfyldelse af dommen i den tidligere sag efter artikel 226 EF og forebygge en gentagelse af lignende overtrædelser af fællesskabsretten³⁹.

38 — Jf. præmis 82, hvori Domstolen fastslog, at det ikke er udelukket at anvende begge de sanktionstyper, der hjemles i artikel 228, stk. 2, EF.

39 — Jf. i denne retning præmis 80, 91 og 97. Domstolen gjorde det fuldstændigt klart, at de sanktioner, der hjemles i artikel 228 EF, ikke har til formål at erstatte et tab, som medlemsstaten måtte have forvoldt. Jf. præmis 91.

71. Det er således min opfattelse, at sanktioner i henhold til artikel 228 EF ikke kun er et middel til at håndhæve domme efter artikel 226 EF, men også fungerer som generelle forebyggende foranstaltninger⁴⁰.

72. Selv om sanktionerne i henhold til artikel 228 EF har det samme mål, fastslog Domstolen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, ligeledes, at tvangsbøder og et fast beløb har hver deres funktion⁴¹. Domstolen anså dermed pålæggelsen af tvangsbøder for at være særligt egnet til at tilskynde medlemsstaten til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved. Et påbud om betaling af et fast beløb hviler derimod 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 været ved i en lang periode efter den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået⁴².

40 — Det fremgår klart af Domstolens dom i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig (nævnt ovenfor i fodnote 7), at de sanktioner, der hjemles i artikel 228 EF, ganske vist har et fælles, overordnet vejledende mål, nemlig at sikre fællesskabsrettens fulde overholdelse, men dette mål forfølges med sanktionerne på to forskellige måder. Ved at lægge tilstrækkeligt økonomisk pres på en bestemt medlemsstat i en given sag tager sanktionerne i henhold til artikel 228 EF sigte på at få medlemsstaten til at bringe en specifik forsømmelse med hensyn til opfyldelsen af en dom efter artikel 226 EF til ophør og herved mere generelt hindre eller bremse lignende overtrædelser fra medlemsstaters side i fremtiden.

41 — Jf. i denne retning præmis 84.

42 — Jf. i denne retning præmis 81.

73. På trods af at sanktionerne i henhold til artikel 228 EF har det samme mål, har Domstolen kun idømt betaling af et fast beløb i en enkelt sag, sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig, siden den afsagde sin første dom i henhold til artikel 228 EF den 4. juli 2000 i sagen Kommissionen mod Grækenland⁴³. Jeg finder at kunne udlede af Domstolens praksis næsten otte år tilbage, at det for at opnå målet om at sikre overensstemmelse af fællesskabsretten ikke er nødvendigt at pålægge betaling af både tvangsbøder og et fast beløb i en sag om tilsidesættelse af artikel 228 EF.

74. Jeg mener derfor, at det systematiske påbud om betaling af et fast beløb, som Kommissionen har anbefalet som strategi, ikke kun i påstandene i den foreliggende sag, men også i meddelelsen af 2005, kan være uforholdsmæssigt på baggrund af omstændighederne i en bestemt sag og derfor bør forkastes. Domstolen bør således følge sin faste praksis med at idømme sanktionerne i henhold til artikel 228 EF på velovervejede og selektivt vis, hvor dette er nødvendigt, med henblik på effektiv bekæmpelse af overtrædelser af fællesskabsretten.

43 — I dommen i sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland (nævnt ovenfor i fodnote 12), i sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien (nævnt ovenfor i fodnote 26), i sag C-177/04, Kommissionen mod Frankrig (nævnt ovenfor i fodnote 16) og i sagen Kommissionen mod Portugal (nævnt ovenfor i fodnote 7) pålagde Domstolen nemlig ikke de forsømmelige medlemsstater at betale et fast beløb, til trods for at de på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af omstændighederne i sagerne efter artikel 228 EF ikke havde opfyldt de tidligere domme efter artikel 226 EF. Denne konsekvente praksis fra Domstolens side understreger efter min opfattelse den selvstændige karakter af sanktionerne i henhold til artikel 228, stk. 2, EF. Jeg mener således ikke, at et påbud om, at en medlemsstat skal betale et fast beløb, afhænger af, at den også pålægges tvangsbøder.

75. I denne henseende og i lyset af retspraksis mener jeg, at Domstolen ved at pålægge tvangsbøde i en bestemt sag ønsker at hindre en medlemsstats vedvarende, og således fremtidige, forsømmelse med hensyn til opfyldelsen af en bestemt dom efter artikel 226 EF fra tidspunktet for afsigelsen af dommen i en sag efter artikel 228 EF⁴⁴.

76. Når Domstolen pålægger en sanktion i form af et fast beløb, er formålet efter min opfattelse at straffe en medlemsstat for dens tidligere adfærd bestående i manglende opfyldelse af en dom efter artikel 226 EF, når denne adfærd er præget af skærpente omstændigheder, som gør medlemsstatens forsømmelse med hensyn til øjeblikkelig og fuldstændig opfyldelse af denne dom mere alvorlig. Jeg mener derfor, at sanktionen i form af et fast beløb kun er berettiget i sager, hvor det på overbevisende måde fastslås, at sådanne yderligere skærpente omstændigheder gør sig gældende. Selv om der ikke på forhånd kan opstilles en udtømmende fortegnelse over sådanne skærpente omstændigheder, bør de efter min opfattelse omfatte en medlemsstats manglende samarbejde med Kommissionen på redelig vis for hurtigt at bringe overtrædelser til ophør. Desuden kan en sanktion

44 — Hvorved den generelt afskrækker alle medlemsstater fra at undlade at opfylde deres forpligtelser efter EF-traktaten. Det er usigten til en sag i henhold til artikel 228 EF og muligheden for bl.a. at blive idømt tvangsbøder, der forhindrer, at medlemsstaterne forsømmer deres forpligtelser.

i form af betaling af et fast beløb være berettiget, såfremt en medlemsstats overtrædelse har uacceptable konsekvenser for offentlige og private interesser⁴⁵. Såfremt en overtrædelse indvirker på en fællesskabsinteresse af tvingende betydning eller skader et grundlæggende fællesskabsprincip, kan Domstolen ligeledes være mere tilbøjelig til at fastslå, at der foreligger yderligere skærpende omstændigheder, og pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb i overensstemmelse hermed.

77. Jeg mener, at Domstolen i princippet bør begrænse sin analyse af, om det er hensigtsmæssigt at pålægge en sanktion i form af betaling af et fast beløb, til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag. Når Domstolen tager stilling til, om den vil pålægge en medlemsstat at betale et fast beløb, bør den efter min opfattelse kun tage hensyn til en medlemsstats andre overtrædelser, hvis Kommissionen har fremlagt stærke beviser for, at der er tale om en strukturel eller systematisk forsømmelse fra den pågældende medlemsstats side med hensyn til opfyldelse af domme efter artikel 226 EF. Hvad dette angår anser jeg det ikke for tilstrækkeligt, at Kommissionen blot fremlægger statistiske oplysninger om en medlemsstats forsømmelse med hensyn til opfyldelse af domme efter artikel 226 EF.

45 — I denne forbindelse mener jeg, at Domstolen i sag C-304/02, Kommissionen mod Frankrig (nævnt ovenfor i fodnote 7), idømte Den Franske Republik at betale et fast beløb, da overtrædelsen i denne sag havde været i en meget lang periode, og offentlige og private interesser i fiskeribestanden var betydeligt påvirkede i denne periode. Endvidere fremgår det tydeligt af de faktiske omstændigheder i sagen, at Den Franske Republik ikke samarbejdede med Kommissionen om at bringe overtrædelsen til ophør.

78. Da sanktionen med betaling af et fast beløb efter min opfattelse har til formål at straffe en medlemsstat, fordi den ikke har opfyldt en dom efter artikel 226 EF, idet der foreligger yderligere skærpende omstændigheder, mener jeg, at beløbets størrelse bør fastsættes, således at det afspejler disse specifikke omstændigheder. Jeg finder derfor ikke, at den metode til at beregne det faste beløb, som Kommissionen har foreslået i denne sag samt i meddelelsen af 2005⁴⁶, som bl.a. er baseret på den samme koefficient for grovhed som tvangsbøden og det antal dage, overtrædelsen har varet, afspejler disse specifikke omstændigheder.

79. Hvad angår spørgsmålet, om det er passende at pålægge Den Franske Republik at betale et fast beløb i denne sag, vil jeg indledningsvis påpege, at jeg på baggrund af den argumentation, der er gjort rede for ovenfor i punkt 36-45, mener, at Den Franske Republik på tidspunktet for retsmødet i denne sag ikke fuldstændigt havde opfyldt Domstolens dom i sag C-419/03. Derfor anser jeg ikke parternes argumenter for relevante med hensyn til, om det forhold, at Den Franske Republik opfyldte dommen i sag C-419/03 i løbet af denne sag, gør det formålsløst at pålægge den at betale et fast beløb.

46 — Jf. punkt 17-24 i meddelelsen af 2005 (nævnt ovenfor i punkt 46). Det er værd at bemærke, at meddelelsen af 2005 også fastsætter en minimumsgrænse for det faste beløb, som for Den Franske Republiks vedkommende er 10 915 000 EUR.

80. Da betaling af et fast beløb er en engangs-sanktion, der skal straffe en medlemsstats adfærd⁴⁷, som efter min opfattelse hovedsagelig går forud for indledningen af sagen efter artikel 228 EF, er den omstændighed, at medlemsstaten begynder at opfylde dommen efter artikel 226 EF inden Domstolens behandling af sagsforholdet efter artikel 228 EF, under alle omstændigheder irrelevant. Domstolen kan under sådanne omstændigheder pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb, såfremt Kommissionen påviser, at staten ikke havde opfyldt dommen efter artikel 226 EF inden for den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse i sagen efter artikel 228 EF, under forudsætning af at det, som nævnt ovenfor i punkt 76-78, er fastslået, at der foreligger yderligere skærpende omstændigheder, som berettiger denne sanktion.

81. Jeg mener ikke, at Kommissionen i den foreliggende sag har påvist, at der forelå yderligere skærpende omstændigheder, som berettiger til at pålægge Den Franske Republik at betale et fast beløb.

82. For så vidt angår Kommissionens påstand om, at Den Franske Republik ikke samarbejdede med den eller har anvendt en »forhalingstaktik« under den administrative

procedure i denne sag, ses Kommissionen ikke at have fremlagt klart bevis for en sådan adfærd. Det må fastslås, at Den Franske Republik ikke opfyldte Domstolens dom i sag C-419/03 inden for en rimelig frist, hvilket er beklageligt⁴⁸. Ud fra den korrespondance mellem parterne, som er gengivet ovenfor i punkt 15-17, er det imidlertid min opfattelse, at Den Franske Republik på acceptabel vis besvarede Kommissionens anmodning om oplysninger under den administrative procedure i denne sag og påviste, at den traf konkrete, om end langsomme og i sidste ende utilstrækkelige, foranstaltninger til at opfylde Domstolens dom i sag C-419/03.

83. Hvad angår spørgsmålet, om Den Franske Republiks forsømmelse med hensyn til fuldstændig gennemførelse af direktiv 2001/18 påvirkede offentlige og private interesser i et omfang, der berettiger til at pålægge den at betale et fast beløb, mener jeg, at Kommissionen har påvist, at denne forsømmelse skabte en retlig usikkerhed på et område, som allerede er præget af en betydelig videnskabelig usikkerhed⁴⁹. Bortset fra påstanden vedrørende sagen ved forvaltningsdomstolen i Clermont-Ferrand⁵⁰ finder jeg imidlertid ikke, at Kommissionen har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at Den Franske Republiks forsømmelse med hensyn til fuldstændig gennemførelse af direktiv 2001/18 og opfyldelse af dommen i sag C-419/03 har påvirket offentlige og private interesser i et omfang, der er så uacceptabelt, at det berettiger til at pålægge den at betale et fast beløb. Den

47 — Såfremt en manglende opfyldelse af en dom efter artikel 226 EF er karakteriseret af yderligere skærpende omstændigheder.

48 — Man bør heller ikke se bort fra, at det er spild af fællesskabsressourcer, at Kommissionen er nødt til at indlede en sag i henhold til artikel 228 EF og naturligvis også artikel 226 EF.

49 — Jf. ovenfor, punkt 54.

50 — Jf. ovenfor, fodnote 14.

Franske Republik har i den foreliggende sag gjort gældende, uden at Kommissionen har bestridt dette, at den bioteknologiske forskning i GMO'er ikke er blevet hæmmet på grund af dens ufuldstændige gennemførelse af direktiv 2001/18. Desuden har Den Franske Republik fremført det argument, at den registrerede flere ansøgninger om godkendelse til forsøgsudsætning af GMO'er i henhold til dette direktivs del B i 2003, 2005 og 2006 end nogen anden medlemsstat bortset fra Spanien, og at Frankrig mellem 2004 og 2006 var Europas næststørste producent af GMO'er til kommercielle formål. Endvidere har Den Franske Republik hævdet, igen uden at dette er bestridt, at dens manglende gennemførelse af direktiv 2001/18, i strid med, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke hæmmede Fællesskabets internationale relationer på GMO-området, da den mangelfulde gennemførelse af direktivet aldrig har været drøftet i internationale forhandlinger.

forpligtelser i henhold til artikel 228, stk. 1, EF i et sådant omfang, at den bør pålægges en sanktion i form af betaling af et fast beløb, eller at denne sanktion er nødvendig af forebyggende årsager.

85. Det er derfor ikke min opfattelse, at Den Franske Republik bør tilpligtes at betale et fast beløb.

VII — Sagens omkostninger

84. Da der ikke foreligger andre beviser end de statistiske oplysninger, som er angivet ovenfor i punkt 63, og Kommissionens sag mod Den Franske Republik for mangelfuld gennemførelse af lovgivning om GMO'er, jf. ovenfor, punkt 64, mener jeg heller ikke, at Kommissionen i denne sag har påvist, at Den Franske Republik har undladt at opfylde sine

86. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og da Den Franske Republik har tabt sagen, mener jeg, at sidstnævnte bør pålægges at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal Den Tjekkiske Republik bære sine egne omkostninger.

VIII — Forslag til afgørelse

87. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »— Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 228, stk. 1, EF, da den ikke har truffet alle foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom afsagt den 15. juli 2004 i sag C-419/03, Kommissionen mod Frankrig, 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.

- Den Franske Republik betaler til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en tvangsbøde, der indbetales på kontoen for »De Europæiske Fællesskabers egne indtægter« og udgør 235 764 EUR pr. dag, hvormed opfyldelsen af dommen i sag C-419/03, Kommissionen mod Frankrig, forsinkes, regnet fra afsigelsen af dommen i den foreliggende sag og indtil dommen i sag C-419/03, er opfyldt.

- Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

- Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.«