URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

2. Mai 2002 *

In der Rechtssache C-292/99

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. van Lier und L. Ström als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch K. Rispal-Bellanger und D. Colas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) geänderten Fassung, Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember

* Verfahrenssprache: Französisch.

1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20) und Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365, S. 10) verstoßen hat, dass sie nicht für ihr gesamtes Hoheitsgebiet und für alle Abfälle Bewirtschaftungspläne erstellt hat und in keinem der aufgestellten Abfallpläne ein Kapitel über Verpackungsabfälle vorgesehen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin F. Macken sowie der Richter C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (Berichterstatter) und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: A. Tizzano
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 10. Mai 2001,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Juli 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. August 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194, S. 39) in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 (ABl. L 78, S. 32) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 75/442), Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle (ABl. L 377, S. 20) und Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365, S. 10) verstoßen hat, dass sie nicht für ihr gesamtes Hoheitsgebiet und für alle Abfälle Bewirtschaftungspläne erstellt hat und in keinem der aufgestellten Abfallpläne ein Kapitel über Verpackungsabfälle vorgesehen hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Die Richtlinie 75/442

2 Die Richtlinie 75/442 soll die Beseitigung und Verwertung von Abfällen sicherstellen und den Erlass von Maßnahmen vorantreiben, um das Entstehen von Abfällen insbesondere durch die Förderung sauberer Technologien und wiederverwertbarer und wiederverwendbarer Erzeugnisse zu begrenzen.

3 Artikel 6 der Richtlinie 75/442 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten schaffen oder benennen die zuständige(n) Behörde(n), deren Auftrag es ist, die Bestimmungen dieser Richtlinie durchzuführen."

4 Artikel 7 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 75/442 lautet:

„(1) Zur Verwirklichung der Ziele der Artikel 3, 4 und 5 erstellt (erstellen) die in Artikel 6 genannte(n) zuständige(n) Behörde(n) so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne. Diese Pläne umfassen insbesondere Folgendes:

— Art, Menge und Ursprung der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle;

— allgemeine technische Vorschriften;

— besondere Vorkehrungen für bestimmte Abfälle;

— geeignete Flächen für Deponien und sonstige Beseitigungsanlagen.

In diesen Plänen können beispielsweise angegeben sein:

— die zur Abfallbewirtschaftung berechtigten natürlichen oder juristischen Personen;

— die geschätzten Kosten der Verwertung und der Beseitigung;

— Maßnahmen zur Förderung der Rationalisierung des Einsammelns, Sortierens und Behandelns von Abfällen.

(2) Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Erstellung dieser Pläne gegebenenfalls mit den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammen. Sie übermitteln diese Pläne der Kommission."

5 Nach Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 91/156 mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um den durch diese Richtlinie an der Richtlinie 75/442 in ihrer ursprünglichen Fassung vorgenommenen Änderungen spätestens zum 1. April 1993 nachzukommen, und die Kommission unverzüglich hiervon unterrichten.

Die Richtlinie 91/689

6 Die Richtlinie 91/689 dient gemäß ihrem Artikel 1 der Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die kontrollierte Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle.

7 Artikel 6 der Richtlinie 91/689 lautet:

„(1) Die zuständigen Behörden erstellen gemäß Artikel 7 der Richtlinie 75/442/EWG — entweder gesondert oder im Rahmen ihrer allgemeinen Abfallwirtschaftspläne — Pläne für die Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle und veröffentlichen diese.

(2) Die Kommission nimmt eine vergleichende Beurteilung dieser Pläne vor, insbesondere hinsichtlich der Beseitigungs- und Verwertungsmethoden. Die Kommission stellt diese Informationen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die sie zu erhalten wünschen, zur Verfügung."

8 Artikel 10 Absatz 1 Satz 1 der Richtlinie 91/689 sah vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen hatten, um dieser Richtlinie vor dem 12. Dezember 1993 nachzukommen. Dieser Termin wurde durch Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 zur Änderung der Richtlinie 91/689 (ABl. L 168, S. 28) auf den 27. Juni 1995 verschoben.

Die Richtlinie 94/62

9 Die Richtlinie 94/62 bezweckt nach ihrem Artikel 1 Absatz 1, die Vorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Verpackungs- und der Verpackungsabfallwirtschaft zu harmonisieren, um einerseits Auswirkungen dieser Abfälle in allen Mitgliedstaaten sowie in dritten Ländern auf die Umwelt zu vermeiden bzw. diese Auswirkungen zu verringern und so ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und andererseits das Funktionieren des Binnen-

marktes zu gewährleisten und zu verhindern, dass es in der Gemeinschaft zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen kommt.

10 Artikel 14 der Richtlinie 94/62 — „Entsorgungspläne" — bestimmt:

„Entsprechend den in dieser Richtlinie genannten Zielen und Maßnahmen sehen die Mitgliedstaaten in den Abfallbewirtschaftungsplänen nach Artikel 7 der Richtlinie 75/442/EWG ein besonderes Kapitel über Verpackungen und die Bewirtschaftung der daraus entstehenden Abfälle ... vor."

11 Artikel 22 Absatz 1 der Richtlinie 94/62 lautet:

„Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens ab 30. Juni 1996 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis."

Nationales Recht

12 Die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien 75/442, 91/689 und 94/62 in das französische Recht enthält das Gesetz Nr. 75-633 vom 15. Juli 1975 über die Abfallbeseitigung und -verwertung (JORF vom 16. Juli 1975, S. 7279) in der geänderten und ergänzten Fassung der Gesetze Nr. 92-646 vom 13. Juli 1992

über die Abfallbeseitigung und die eingetragenen Umweltschutzanlagen (JORF vom 14. Juli 1992, S. 9461) und Nr. 95-101 vom 2. Februar 1995 über die Verstärkung des Umweltschutzes (JORF vom 3. Februar 1995, S. 1840, im Folgenden: Gesetz Nr. 75-633).

13 Artikel 10 des Gesetzes Nr. 75-633 bestimmt:

„Der Umweltminister erstellt nationale Abfallbeseitigungspläne für bestimmte, durch ein nach Anhörung des Staatsrats zu erlassendes Dekret festgelegte Abfallgruppen je nach deren Schädlichkeitsgrad oder Behandlungs- und Lagerungsbesonderheiten."

14 Artikel 10-1 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 75-633 lautet:

„Jede Region muss von einem regionalen oder überregionalen Plan für die Beseitigung industrieller Sonderabfälle erfasst sein."

15 Artikel 10-2 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 75-633 sieht vor:

„Jedes Departement muss von einem Departementsplan oder departementsübergreifenden Plan für die Beseitigung von Haushaltsabfällen und sonstigen in Artikel L. 373-3 des Code des communes genannten Abfällen erfasst sein."

16 Artikel 10-3 des Gesetzes Nr. 75-633 bestimmt:

„In den Gebieten, in denen die in den Artikel 10, 10-1 und 10-2 genannten Pläne gelten, müssen Entscheidungen im Bereich der Abfallbeseitigung ..., die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vertragspartnern getroffen werden, mit diesen Plänen in Einklang stehen.

...

Die Überprüfung dieser Pläne erfolgt im selben Verfahren wie ihre Festlegung.

...

Die Bedingungen und Verfahrensregeln für die Erstellung, die Veröffentlichung und die Überprüfung der Pläne werden durch ein nach Anhörung des Staatsrats zu erlassendes Dekret festgelegt ..."

17 Die Einzelheiten zu diesen gesetzlichen Bestimmungen wurden in den Dekreten Nr. 93-139 vom 3. Februar 1993 über die Pläne für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen (JORF vom 4. Februar 1993, S. 1874) und Nr. 93-140 vom 3. Februar 1993 über die Pläne für die Beseitigung anderer Abfälle als Haushalts- und ähnlicher Abfälle (JORF vom 4. Februar 1993, S. 1875) festgelegt. Diese Dekrete wurden später ersetzt durch die Dekrete Nr. 96-1008 vom 18. November 1996 über die Pläne für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen (JORF vom 24. November 1996, S. 17138) und Nr. 96-1009 vom 18. November 1996 über die Pläne für die Beseitigung von industriellen

Sonderabfällen (JORF vom 24. November 1996, S. 17140). Zu den Änderungen durch das Dekret Nr. 96-1008 gehörte die Verpflichtung, gemäß Artikel 14 der Richtlinie 94/62 ein besonderes Kapitel für Verpackungsabfälle vorzusehen.

Vorverfahren

18 Mit Schreiben vom 10. April 1995 machte die Kommission die französischen Behörden darauf aufmerksam, dass sie nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 zur Vorlage von Abfallbewirtschaftungsplänen verpflichtet seien. Die Behörden übermittelten der Kommission daraufhin mit Schreiben vom 14. Juni 1995, 4. April 1996, 19. September 1996, 22. November 1996 und 26. Juni 1997 57 Departementspläne und einen departementsübergreifenden Plan für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen sowie 13 Regionalpläne für die Beseitigung anderer Abfälle als Haushalts- oder ähnlicher Abfälle.

19 Nach einer Prüfung der ihr übermittelten Pläne und Unterlagen mahnte die Kommission die französische Regierung mit Schreiben vom 19. Dezember 1997, sich zu drei Verstößen zu äußern, die die zuständigen nationalen Behörden bei der Durchführung der Richtlinie 75/442, 91/689 und 94/62 begangen hätten.

20 Die Kommission beanstandete erstens, dass die Abfallbewirtschaftungspläne nicht das gesamte Hoheitsgebiet erfassten, da 41 der 100 französischen Departements und 13 der 26 französischen Regionen über keine entsprechenden Pläne verfügten. Zweitens stellte die Kommission fest, dass die fraglichen Pläne nicht alle in den Richtlinien 75/442 und 91/689 aufgeführten Abfallarten erfassten, und wies beispielhaft darauf hin, dass keine Pläne für polychlorierte Biphenyle (PCB) bestünden, dass medizinische Abfälle in einem Teil der ihr übermittelten Regionalpläne behandelt würden, während sie von anderen Plänen mit der Begründung ausgenommen worden seien, dass für diese Abfälle besondere

Pläne ausgearbeitet würden, die der Kommission nicht übermittelt worden seien, oder dass die Regionalpläne bestimmte Abfallarten nicht berücksichtigten und insofern lediglich auf Departementspläne verwiesen, die noch nicht in Kraft oder der Kommission nicht übermittelt worden seien. Drittens enthielten die fraglichen Pläne entgegen Artikel 14 der Richtlinie 94/62 und dem Dekret Nr. 96-1008 kein besonderes Kapitel für Verpackungen und Verpackungsabfälle.

21 Die französische Regierung antwortete auf diese Mahnung mit Schreiben vom 24. Februar 1998.

22 Die Kommission war der Auffassung, dass diese Antwort und die von den französischen Behörden vorgelegten Unterlagen keine Gesichtspunkte enthielten, die die in dem Mahnschreiben enthaltenen Rügen entkräften könnten, und richtete daher mit Schreiben vom 5. August 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Französische Republik, in der sie diese aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.

23 Die französische Regierung antwortete mit Schreiben vom 21. Oktober 1998 und 26. Februar 1999 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, wobei sie der Kommission zusätzliche Angaben übermittelte und 10 neue Departementspläne zur Abfallbeseitigung vorlegte.

24 Da auch diese zusätzlichen Angaben nach Auffassung der Kommission keinen Nachweis dafür erbrachten, dass die Französische Republik die erforderlichen Maßnahmen getroffen hatte, um ihren Verpflichtungen aus den Richtlinien 75/442, 91/689 und 94/62 nachzukommen, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Klage

25 Die Klage der Kommission enthält drei Rügen, die sich auf eine unzureichende geografische Reichweite der Abfallbewirtschaftungspläne, auf eine unzureichende inhaltliche Reichweite dieser Pläne und auf das Fehlen eines besonderen Kapitels für Verpackungsabfälle in den Plänen beziehen.

Zur Rüge der unzureichenden geografischen Reichweite der Abfallbewirtschaftungspläne

26 Die erste Rüge der Kommission geht dahin, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 verstoßen habe, dass sie nicht für ihr gesamtes Hoheitsgebiet Abfallbewirtschaftungspläne erstellt habe.

27 Unter Berücksichtigung der in den verschiedenen Schreiben der französischen Behörden enthaltenen Informationen und aller Pläne, die nach den Angaben dieser Behörden in Kraft seien, stellt die Kommission fest, dass zum Zeitpunkt der Einreichung der Klage elf der 100 französischen Departements (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne und Alpes-de-Haute-Provence) keinen Departementsplan für die Beseitigung von Haushalts- und ähnlichen Abfällen gehabt hätten. Außerdem hätten sechs der 26 französischen Regionen (Midi-Pyrénées, Corse, Martinique, Guadeloupe, Guyane und Réunion) keinen Regionalplan für die Beseitigung anderer Abfälle als Haushalts- oder ähnlicher Abfälle gehabt.

28 Die Kommission weist das Vorbringen der französischen Regierung zurück, wonach die Verzögerungen bei der Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne auf besondere Umstände (technischer Charakter der Regelungen, Entfernung,

Nichtigerklärungen in Gerichtsverfahren) zurückzuführen seien und daher keine Vertragsverletzung darstellten. Auch könnten Pläne zur Umsetzung der fraglichen Richtlinien im Rahmen einer umfassenderen Gesamtregelung nicht als Rechtfertigung für die Verletzung der sich aus diesen Richtlinien ergebenden Verpflichtungen angeführt werden.

29 Zwar seien die zuständigen Behörden nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 verpflichtet, die Abfallbewirtschaftungspläne „so bald wie möglich" zu erstellen, doch könne diese Angabe nicht als stillschweigende oder implizite Verlängerung der in den Richtlinien 75/442 und 91/689 festgesetzten Umsetzungsfrist ausgelegt werden.

30 Jedenfalls sei die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 75/442 in ihrer ursprünglichen Fassung 24 Monate nach der Bekanntgabe, d. h. am 18. Juli 1977, abgelaufen, und die Richtlinie 91/156 hätte spätestens am 1. April 1993 umgesetzt sein müssen; nach Auffassung der Kommission kann daher nicht ernsthaft behauptet werden, dass die Überschreitung der in den Richtlinien festgelegten Umsetzungsfristen keine Vertragsverletzung darstelle.

31 Die französische Regierung bestreitet nicht, dass zum Zeitpunkt der Einreichung der Klagebeantwortung in elf Departements und vier Regionen noch keine Abfallbewirtschaftungspläne bestanden hätten. Sie macht jedoch geltend, dass hierin kein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus den Richtlinien 75/442 und 91/689 liege.

32 Zunächst seien die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinien 75/442, 91/689 und 94/62 in Frankreich bereits erlassen worden. Die Pflicht zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen bestehe seit 1992 und sei im März 1993 praktisch wirksam geworden.

33 Außerdem werde in den Richtlinien 75/442 und 91/689 der Ablauf der Umsetzungsfrist nicht als Stichtag angesehen, an dem für das gesamte Hoheitsgebiet Departementspläne und Regionalpläne zur Abfallbewirtschaftung bestehen müssten. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 seien die Pläne vielmehr „so bald wie möglich" zu erstellen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe damit zugelassen, dass bei Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 75/442 noch nicht das gesamte Hoheitsgebiet über Abfallbewirtschaftungspläne verfüge. Das Gleiche gelte für die Richtlinie 91/689.

34 Nach Auffassung der französischen Regierung bezeichnet die Wendung „so bald wie möglich" in Vorschriften des Gemeinschaftsrechts eine Zeitangabe, die allgemeine Fristbestimmungen in dem betreffenden Rechtsakt verdränge und nicht begrenzt sei. Sie setze allerdings voraus, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Schritte zur Anwendung der entsprechenden Vorschrift einleiteten. Da 89 % der Departements und 85 % der Regionen bereits über Abfallbewirtschaftungspläne verfügten und die Verzögerungen bei der Erstellung bestimmter Pläne durch eine ganze Anzahl von Gründen gerechtfertigt seien, zu denen technische Schwierigkeiten bei der Planerstellung wegen der großen Entfernung der betreffenden Regionen oder Departements (bei Inseln oder Überseedepartements) oder deren komplexer geografischer Lage (Paris), die Anforderungen an die Qualität der Pläne und die gerichtliche Nichtigerklärung einiger Pläne zählten, ist die französische Regierung der Ansicht, sie habe die notwendigen Schritte zur Anwendung der entsprechenden Vorschriften der Richtlinien 75/442 und 91/689 eingeleitet. Sie weist darauf hin, dass sie die Schwierigkeit der Umsetzung nicht als Vorwand benutze, sondern darlegen wolle, dass gerade diese Schwierigkeit den Gemeinschaftsgesetzgeber zur Festlegung einer flexibleren Frist veranlasst habe.

35 Die französische Regierung macht weiter geltend, sie habe sich anspruchsvollere Ziele gesetzt, als die Richtlinie 75/442 vorsehe; dazu zählten etwa die Entwicklung der Wiederverwertung und die Sanierung ungeordneter Abfalldeponien, die Sammlung von 50 % der Haushaltsabfälle zur Wiederverwertung und Rohstoffrückgewinnung sowie die Neuordnung der Entsorgungswege zur Förderung der Abfallverwertung und vor allem der biologischen Verwertung als Ersatz für

die Lagerung und Verbrennung, die damals eine Vorwegnahme der Ziele der Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (ABl. L 182, S. 1) gewesen seien.

36 Die französische Regierung trägt weiter vor, es treffe nicht zu, dass die Departements und Regionen, in denen die Ausarbeitung eines Abfallbewirtschaftungsplans noch nicht abgeschlossen sei, über keine entsprechenden Bestimmungen verfügten. Auch wenn noch kein Plan verabschiedet sei, seien in diesen Gebieten im Laufe des Verfahrens zur Ausarbeitung eines Planes Analyseunterlagen erstellt worden, an denen das Verwaltungshandeln ausgerichtet werden könne, so dass die Anwendung des in Vorbereitung befindlichen Planes gewissermaßen vorweggenommen werde.

37 Die französische Regierung verlangt also die Feststellung, dass die in den Abfallrichtlinien vorgesehenen Verfahren in sämtlichen Departements und Regionen eingeleitet worden seien und dass die Verzögerungen bei der Erstellung der noch ausstehenden Pläne nicht auf Versäumnisse der französischen Behörden zurückzuführen seien.

38 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in Artikel 6 der Richtlinie 75/442 genannten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 dieser Richtlinie zur Verwirklichung der in den Artikeln 3, 4 und 5 der Richtlinie aufgeführten Ziele so bald wie möglich einen oder mehrere Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen haben.

39 Die Pflicht zur Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne ist damit gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 eine Erfolgspflicht, die nicht durch Maßnahmen erfüllt werden kann, die die Erstellung der Pläne lediglich vorbereiten oder bezwecken oder die einen rechtlichen Rahmen für ein solches Vorhaben aufstellen. Wie die französische Regierung selbst einräumt, waren bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist von zwei Monaten nicht für das gesamte Hoheitsgebiet der Französischen Republik Abfallbewirtschaftungspläne in Kraft.

40 Für die Prüfung der Begründetheit der ersten Rüge der Kommission ist jedoch zunächst festzustellen, innerhalb welcher Frist die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 die Abfallbewirtschaftungspläne zu erstellen haben.

41 Dass in der genannten Bestimmung der Ausdruck „so bald wie möglich" verwendet wird, deutet darauf hin, dass die in Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 91/156 festgelegte Umsetzungsfrist nicht für die Pflicht zur Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne gilt. Andernfalls würde dieser Ausdruck nämlich seine Bedeutung verlieren. Der Ausdruck „so bald wie möglich" ist daher so zu verstehen, dass den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Verpflichtung grundsätzlich eine angemessene Frist eingeräumt wird, die von der Frist für die Umsetzung der Richtlinie unabhängig ist.

42 Um die Geltung dieses Ausdrucks zu erhärten und zu bestimmen, welche Frist für die Erfüllung der Pflicht zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 angemessen ist, sind nicht nur der Wortlaut der einschlägigen Bestimmung dieser Richtlinie, sondern auch der historische Zusammenhang der Bestimmung und die Ziele der Regelung zu prüfen, in der sie enthalten ist.

43 Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Pflicht zur Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen und von Plänen zur Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfallstoffe im Gemeinschaftsrecht durch Artikel 6 der Richtlinie 75/442 in ihrer ursprünglichen Fassung und Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie 78/319/EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle (ABl. L 84, S. 43) begründet wurde, wobei sich der Wortlaut dieser Bestimmungen nicht wesentlich von dem des Artikels 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 und des Artikels 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 unterscheidet.

44 Was die mit der Verpflichtung aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 verfolgten Ziele angeht, so ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass diese Verpflichtung eine notwendige Voraussetzung dafür darstellt, dass die in den Artikeln 3, 4 und 5 der genannten Richtlinie erwähnten Ziele in vollem Umfang erreicht werden (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juli 2000 in der Rechtssache C-387/97, Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-5047, Randnr. 95). Zu diesen Zielen gehört in erster Linie der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt, der im Mittelpunkt der Gemeinschaftsregelung über Abfälle steht. Aus diesem Grund ist nach der Rechtsprechung die Nichtbeachtung der Pflicht zur Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen als schwerwiegend anzusehen, auch wenn das Versäumnis nur einen kleinen Teil des Hoheitsgebiets betrifft, wie etwa einen einzelnen Bezirk (in diesem Sinne Urteil Kommission/Griechenland, Randnrn. 94 und 95) oder ein Teilgebiet eines Tales (in diesem Sinne Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97, Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnr. 69).

45 Somit ist festzustellen, dass der Ausdruck „so bald wie möglich" in Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 zwar bedeutet, dass den Mitgliedstaaten eine angemessene Frist für die Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne gewährt werden muss, dass aber die im vorliegenden Fall von der Französischen Republik verursachten Verzögerungen angesichts der Bedeutung der genannten Pläne für die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie und der Tatsache, dass die Verpflichtung bereits 1975 begründet wurde, keinesfalls als angemessen betrachtet werden können. Bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist am 5. Oktober 1998 waren nämlich bereits mehr als sieben Jahre und fast sieben Jahre seit der Veröffentlichung der Richtlinien 91/156 und 91/689 im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* verstrichen.

46 Auch die von der französischen Regierung angeführten Schwierigkeiten bei der Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne sind nicht geeignet, derart erhebliche Verzögerungen zu rechtfertigen.

47 Was erstens die gerichtlichen Nichtigerklärungen bereits verabschiedeter Pläne und die technischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Entfernung oder

der komplexen geografischen Lage bestimmter Departements und Regionen betrifft, so genügt der Hinweis, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf interne Umstände, wie z. B. im Stadium der Durchführung einer Handlung der Gemeinschaft auftretende Schwierigkeiten, berufen kann, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus Vorschriften des Gemeinschaftsrechts ergeben (vgl. u. a. Urteil Kommission/Griechenland, Randnr. 70).

48 Zweitens kann der Umstand, dass sich ein Mitgliedstaat angeblich anspruchsvollere Ziele gesetzt hat als die Richtlinie diesen Staat nicht von der Pflicht entbinden, zumindest die in der Richtlinie aufgestellten Anforderungen innerhalb der festgesetzten Frist zu erfüllen.

49 Nach alledem ist festzustellen, dass die erste Rüge der Kommission, die sich auf eine unzureichende geografische Reichweite der Abfallbewirtschaftungspläne bezieht, begründet ist.

Zur Rüge der unzureichenden inhaltlichen Reichweite der Abfallbewirtschaftungspläne und der Pläne für die Bewirtschaftung der gefährlichen Abfälle

50 Die zweite Rüge der Kommission geht dahin, dass die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 verstoßen habe, indem sie nicht für alle Abfälle Bewirtschaftungspläne erstellt habe.

51 In der Klageschrift führt die Kommission aus, ihre Feststellung, dass nicht alle Abfälle von den Bewirtschaftungsplänen erfasst würden, werde durch die Antworten der französischen Regierung auf das Mahnschreiben und die mit Gründen

versehene Stellungnahme bestätigt, die sich auf die drei Abfallarten bezögen, die die Kommission als Beispiele für die Unvollständigkeit der Bewirtschaftungspläne angeführt habe (PCB-haltige Abfälle, medizinische Abfälle und Haushaltssonderabfälle).

52 Auf die Erklärungen der französischen Regierung in der Gegenerwiderung hat die Kommission allerdings in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass sich die Rüge nunmehr auf die drei Abfallarten beschränke, für die sie festgestellt habe, dass sie nicht von den Bewirtschaftungsplänen erfasst seien.

53 Die zweite Rüge der Kommission ist damit auf der Grundlage der von der Klägerin vorgenommenen inhaltlichen Beschränkung zu prüfen.

Zu den PCB-haltigen Abfällen

54 Im Hinblick auf die PCB-haltigen Abfälle trägt die Kommission vor, die französischen Behörden hätten in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme eingeräumt, dass in 22 der 26 französischen Regionen keine Pläne für diese Abfallart bestünden. Entgegen dem Vorbringen der französischen Behörden könne das Fehlen von Bewirtschaftungsplänen für PCB-haltige Abfälle nicht mit der Umsetzung der Richtlinie 96/59/EG des Rates vom 16. September 1996 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT) (ABl. L 243, S. 31) gerechtfertigt werden.

55 Die französische Regierung bestreitet nicht, dass dieser Sachverhalt bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist gegeben gewesen sei. Sie macht jedoch geltend, dass im November 1999 14 regionale Abfallpläne

besondere Bestimmungen für PCB-haltige Abfälle enthalten hätten. In den übrigen Regionen hätten die für alle giftigen Abfälle geltenden Bestimmungen nach dem Dekret Nr. 97-517 vom 15. Mai 1997 über die Klassifizierung der giftigen Abfälle (JORF vom 23. Mai 1997, S. 7764) auch die PCB-haltigen Abfälle erfasst. Anhang II dieses Dekrets mit dem Verzeichnis der Abfälle enthalte Einträge über PCB-haltige Hydrauliköle und PCB-haltige Transformatoren und Akkumulatoren. Es treffe daher nicht zu, dass PCB-haltige Abfälle in 22 französischen Regionen nicht von Abfallbeseitigungsplänen nach der Richtlinie 75/442 erfasst würden.

56 Außerdem sei vorgesehen, einen nationalen Plan zur Beseitigung von Abfällen zu erstellen, die PCB und polychlorierte Terphenyle enthielten, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie 96/59 nachzukommen, so dass es nicht erforderlich sei, zusätzlich alle Regionalpläne zu ändern, um eine besondere Regelung für PCB aufzunehmen, was im Übrigen mehr Zeit in Anspruch nehmen würde als die Erstellung des genannten nationalen Abfallbeseitigungsplans.

57 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Abfallbewirtschaftungspläne nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442, auf den in Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 verwiesen wird, insbesondere die Art der zu verwertenden oder zu beseitigenden Abfälle umfassen müssen; das bedeutet, dass aus den Plänen selbst hervorgehen muss, für welche Abfallarten sie gelten. Dass das Dekret Nr. 97-517, in dem an zwei Stellen auf PCB-haltige Abfälle Bezug genommen wird, für alle giftigen Abfälle gilt, ändert daher nichts daran, dass PCB-haltige Abfälle in den Regionalplänen nicht erwähnt werden.

58 Zu dem Vorbringen, eine Umsetzung der Richtlinie 91/689 sei durch den Erlass der Richtlinie 96/59 überflüssig geworden, genügt die Feststellung, dass PCB-haltige Substanzen in der Richtlinie 91/689 ausdrücklich genannt werden, so dass eine Umsetzung der Richtlinie auch für diese Substanzen erforderlich ist. Jeden-

falls sieht die Richtlinie 96/59 in Bezug auf die Umsetzung der Richtlinie 91/689 weder Ausnahmen noch Einschränkungen vor.

59 Damit erweist sich die zweite Rüge der Kommission im Hinblick auf PCB-haltige Abfälle als begründet.

Zu den medizinischen Abfällen

60 In Bezug auf medizinische Abfälle macht die Kommission geltend, die französische Regierung habe in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme ausdrücklich anerkannt, dass in fünf Regionen kein entsprechender Plan in Kraft sei.

61 Die französische Regierung räumt ein, dass in fünf französischen Regionen kein Bewirtschaftungsplan für medizinische Abfälle bestehe. Sie macht jedoch geltend, die Erstellung eines Abfallbeseitigungsplans sei ein komplexer Vorgang, für den in der Richtlinie 75/442 kein Abschlusstermin vorgesehen sei.

62 Das Vorbringen der französischen Regierung, dass die Richtlinie 75/442 keinen Abschlusstermin für die Erstellung der Abfallbewirtschaftungspläne vorsehe, ist jedoch aus den in den Randnummern 40 bis 47 des vorliegenden Urteils dargestellten Gründen zurückzuweisen.

63 Da in fünf französischen Regionen keine Bewirtschaftungspläne für medizinische Abfälle bestehen, was von der französischen Regierung selbst eingeräumt wird, ist festzustellen, dass die zweite Rüge der Kommission auch im Hinblick auf medizinische Abfälle begründet ist.

Zu den Haushaltssonderabfällen

64 In Bezug auf die Haushaltssonderabfälle trägt die Kommission vor, das von der französischen Regierung gewählte System, wonach diese Abfallart von den Regionalplänen ausgenommen und auf die Departementspläne übertragen werden könne, sei unbefriedigend, da die Departementspläne, die die Haushaltssonderabfälle erfassen sollten, in einigen Fällen noch nicht erstellt worden seien und dementsprechend diese Abfallarten auch nicht erfassen könnten.

65 Die französischen Behörden hätten zwar in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme angegeben, dass die Haushaltssonderabfälle gleichzeitig Gegenstand eines Regional- und eines Departementsplans sein könnten und dass diese Abfallart in den Plänen von 16 Regionen und 22 Departements berücksichtigt worden sei. Nach den Erkenntnissen der Kommission seien diese Abfälle jedoch zum Zeitpunkt der Klageerhebung in 18 der 100 französischen Departements weder von einem Regional- noch von einem Departementsplan erfasst worden.

66 Die französische Regierung trägt vor, die Möglichkeit der Übertragung dieser Abfallart von den Regionalplänen auf die Departementspläne verursache keine Schwierigkeiten. Sie eröffne lediglich die Wahl zwischen einer Bewirtschaftung auf der Ebene der Regionen oder der Departements, ohne dass dadurch ein Gebiet ohne Bewirtschaftungsplan bleiben könne.

67 Außerdem fielen 15 der 18 Departements, die nach Auffassung der Kommission keinen Beseitigungsplan für Haushaltssonderabfälle hätten, bereits unter die erste Rüge. In Bezug auf diese Departements sei das Vorbringen der Kommission unzulässig, da es sich nicht von dem Vorbringen im Rahmen der ersten Rüge unterscheide. Zu den drei restlichen Departements (Oise, Haute-Loire und Puy-de-Dôme) bemerkt die französische Regierung, dass der Entwurf eines neuen Planes für das Departement Oise am 19. Oktober 1999 vom Präfekten angenommen worden sei; die Pläne der Departements Haute-Loire und Puy-de-Dôme, die zur Region Auvergne gehörten, seien vor dem Regionalplan erstellt

worden, mit dem die Bewirtschaftung der Haushaltssonderabfälle auf die Departements übertragen worden sei, und würden daher überarbeiteten. Das Vorbringen der Kommission sei auch in Bezug auf die letzten beiden Departements aus denselben Gründen unzulässig wie in den Fällen, in denen noch keine Pläne erstellt worden seien, d. h. wegen des Fehlens einer Fristbestimmung für die Erstellung dieser Pläne in den Richtlinien 75/442 und 91/689.

68 In ihrer Erwiderung hat die Kommission eingeräumt, dass die zweite Rüge, soweit sie die Haushaltssonderabfälle betrifft, teilweise mit der ersten Rüge zusammenfalle. Sie hat erklärt, dass sie ihre Rüge insoweit nur für die Departements Haute-Loire und Puy-de-Dôme aufrechterhalte, in denen kein Beseitigungsplan für Haushaltssonderabfälle bestehe.

69 Dazu genügt die Feststellung, dass die Departements Haute-Loire und Puy-de-Dôme, wie auch die französische Regierung einräumt, nicht über einen Beseitigungsplan für Haushaltssonderabfälle verfügen. Das Vorbringen der französischen Regierung, die Richtlinie 75/442 enthalte keine Frist für die Aufstellung der entsprechenden Pläne, ist aus den in den Randnummern 40 bis 47 des vorliegenden Urteils dargestellten Gründen zurückzuweisen.

70 Somit ist die zweite Rüge der Kommission auch in Bezug auf die Haushaltssonderabfälle begründet.

Zur Rüge des Fehlens eines besonderen Kapitels für Verpackungsabfälle in den Abfallbewirtschaftungsplänen

71 Im Rahmen der dritten Rüge macht die Kommission geltend, die französischen Behörden hätten in ihren Schreiben im Vorverfahren bestätigt, dass die Abfall-

bewirtschaftungspläne in Frankreich kein besonderes Kapitel für Verpackungsabfälle enthielten, was einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Artikel 14 der Richtlinie 94/62 darstelle. Die französische Regierung habe ihr keinen tatsächlich verabschiedeten Plan übermittelt, der ein solches Kapitel enthalte.

72 Die französische Regierung trägt vor, die Artikel 14 und 22 der Richtlinie 94/62 seien so auszulegen, dass die Verpflichtung zur Aufnahme eines besonderen Kapitels über Verpackungsabfälle in die Pläne nicht vor der Erstellung des Bewirtschaftungsplans zu erfüllen sei, in den das betreffende Kapitel aufgenommen werde. Die in Artikel 14 der Richtlinie 94/62 verwendete Formulierung „in den Abfallbewirtschaftungsplänen nach Artikel 7 der Richtlinie" (nicht „in den nach Artikel 7 der Richtlinie erstellten Abfallbewirtschaftungsplänen" oder „in den Abfallbewirtschaftungsplänen, die nach Artikel 7 der Richtlinie zu erstellen waren") deute darauf hin, dass die Erstellung dieser Pläne bei Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 75/442 nicht abgeschlossen sein müsse.

73 Diesem Vorbringen kann aus den in den Randnummern 40 bis 47 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen nicht gefolgt werden. Da die bereits erstellten Abfallbewirtschaftungspläne, wie die französische Regierung einräumt, kein besonderes Kapitel über die Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen enthalten, erweist sich auch die dritte Rüge der Kommission, die sich auf das Fehlen eines solchen Kapitels in den Abfallbewirtschaftungsplänen bezieht, als begründet.

74 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist somit festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442, Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689 und Artikel 14 der Richtlinie 94/62 verstoßen hat, dass sie nicht für ihr gesamtes Hoheitsgebiet Abfallbewirtschaftspläne aufgestellt hat, dass sie in bestimmten Regionen und Departements für PCB-haltige Abfälle, medizinische Abfälle sowie Haushaltssonderabfälle keine Bewirtschaftungspläne erstellt hat und dass sie in keinem der aufgestellten Abfallbewirtschaftungspläne ein besonderes Kapitel über Verpackungsabfälle vorgesehen hat.

Kosten

75 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 geänderten Fassung, Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle und Artikel 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpa-**

ckungsabfälle verstoßen, dass sie nicht für ihr gesamtes Hoheitsgebiet Abfallbewirtschaftungspläne erstellt hat, dass sie in bestimmten Regionen und Departements für Abfälle, die polychlorierte Biphenyle enthalten, medizinische Abfälle sowie Haushaltssonderabfälle keine Bewirtschaftungspläne erstellt hat und dass sie in keinem der aufgestellten Bewirtschaftungspläne ein besonderes Kapitel über Verpackungsabfälle vorgesehen hat.

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Mai 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Die Präsidentin der Sechsten Kammer

F. Macken