DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

2. maj 2002 *

I sag C-292/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Lier og L. Ström, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved K. Rispal-Bellanger og D. Colas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47) — som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32) — artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT

* Processprog: fransk.

L 377, s. 20) og artikel 14 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10), idet den ikke har udarbejdet håndteringsplaner for hele landet eller for alt affald og heller ikke har indsat et kapitel om emballageaffald i alle de affaldsplaner, der er vedtaget,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (refererende dommer) og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. maj 2001,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. juli 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. august 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 47) — som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 (EFT L 78, s. 32) — artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald (EFT L 377, s. 20) og artikel 14 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10), idet den ikke har udarbejdet håndteringsplaner for hele landet eller for alt affald og heller ikke har indsat et kapitel om emballageaffald i alle de affaldsplaner, der er vedtaget.

Relevante retsregler

Fællesskabsretlige bestemmelser

Direktiv 75/442

2 Direktiv 75/442 har til formål at sikre bortskaffelsen og nyttiggørelsen af affald og at fremme vedtagelsen af foranstaltninger til begrænsning af affaldsproduktionen, især ved at fremme renere teknologier og produkter, der kan genvindes og genbruges.

3 Artikel 6 i direktiv 75/442 bestemmer:

»Medlemsstaterne etablerer eller udpeger den eller de kompetente myndigheder, som det påhviler at gennemføre bestemmelserne i dette direktiv.«

4 Artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 75/442 har følgende ordlyd:

»1. For at nå de mål, der er nævnt i artikel 3, 4 og 5, skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affaldet. Disse planer skal navnlig omfatte:

— arten, mængden og oprindelsen af det affald, der skal nyttiggøres, eller som skal bortskaffes

— de almindelige tekniske forskrifter

— alle særlige bestemmelser vedrørende specielt affald

— de områder eller anlæg, der er egnede for bortskaffelsen.

I disse planer kan for eksempel anføres

— de fysiske eller juridiske personer, der har beføjelse til at håndtere affald

— en vurdering af omkostningerne ved nyttiggørelses- og bortskaffelsesforanstaltningerne

— egnede foranstaltninger, hvorved der tilskyndes til at rationalisere indsamlingen, sorteringen og behandlingen af affaldet.

2. Medlemsstaterne samarbejder i givet fald med de øvrige medlemsstater og Kommissionen ved udarbejdelsen af disse planer. De giver Kommissionen meddelelse herom.«

5 Ifølge artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 91/156 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft med henblik på at efterkomme de ændringer, som ved direktiv 91/156 er indført i direktiv 75/442 i dets oprindelige version senest den 1. april 1993 og straks underrette Kommissionen herom.

Direktiv 91/689

6 Ifølge artikel 1 i direktiv 91/689 er direktivets formål en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kontrolleret håndtering af farligt affald.

7 Artikel 6 i direktiv 91/689 bestemmer:

»1. I overensstemmelse med artikel 7 i direktiv 75/442/EØF udarbejder de kompetente myndigheder, enten separat eller som led i deres almindelige planer for affaldshåndtering, planer for håndtering af farligt affald og offentliggør disse planer.

2. Kommissionen foretager en sammenlignende vurdering af planerne, især med hensyn til metoderne for bortskaffelse og nyttiggørelse. Kommissionen stiller på begæring disse oplysninger til rådighed for medlemsstaternes kompetente myndigheder.«

8 Artikel 10, stk. 1, første punktum, i direktiv 91/689 bestemte, at medlemsstaterne senest den 12. december 1993 skulle sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet. Denne frist blev forlænget til den 27. juni 1995 ved artikel 1, nr. 1, i Rådets direktiv 94/31/EF af 27. juni 1994 om ændring af direktiv 91/689 (EFT L 168, s. 28).

Direktiv 94/62

9 Formålet med direktiv 94/62 er ifølge direktivets artikel 1, stk. 1, at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald for på den ene side at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra i samtlige medlemsstater samt i tredjelande og derved sikre et højt

miljøbeskyttelsesniveau, og for på den anden side at garantere det indre markeds funktion og undgå handelshindringer og forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet.

10 Artikel 14 i direktiv 94/62, der har overskriften »Håndteringsplaner«, fastsætter:

»I overensstemmelse med de i dette direktiv omhandlede mål og foranstaltninger indføjer medlemsstaterne i de affaldshåndteringsplaner, der kræves i artikel 7 i direktiv 75/442/EØF, et særligt kapitel om håndtering af emballage og emballageaffald [...]«

11 Artikel 22, stk. 1, i direktiv 94/62 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 30. juni 1996. De underretter straks Kommissionen herom.«

Nationale bestemmelser

12 Foranstaltningerne til gennemførelse af direktiv 75/442, 91/689 og 94/62 i fransk ret findes i lov nr. 75-633 af 15. juli 1975 om bortskaffelse af affald og genvinding af materialer (JORF af 16.7.1975, s. 7279), som ændret og suppleret ved lov nr. 92-646 af 13. juli 1992 om bortskaffelse af affald samt miljøbe-

skyttelsesanlæg (JORF af 14.7.1992, s. 9461) og ved lov nr. 95-101 af 2. februar 1995 om udbygning af miljøbeskyttelsen (JORF af 3.2.1995, s. 1840, herefter »lov nr. 75-633«).

13 Artikel 10 i lov nr. 75-633 bestemmer:

»Miljøministeren fastsætter nationale planer for bortskaffelse af visse kategorier af affald, for hvilke der opstilles en liste ved dekret udstedt af Conseil d'État på grund af affaldets farlighed eller særlige krav til behandling og oplagring [...]«

14 Artikel 10-1, første afsnit, i lov nr. 75-633 er affattet således:

»Alle regioner skal være omfattet af en regional eller interregional plan for bortskaffelse af særlige former for industriaffald [...]«

15 Artikel 10-2, første afsnit, i lov nr. 75-633 bestemmer:

»Alle departementer skal være omfattet af en departemental eller interdepartemental plan for bortskaffelse af husholdningsaffald og andet affald, som omhandlet i kommunelovens artikel L. 373-3 [...]«

16 I artikel 10-3 i lov nr. 75-633 er det fastsat:

»I områder, hvor de i artikel 10, artikel 10-1 og artikel 10-2 omhandlede planer finder anvendelse, skal de beslutninger, der træffes af offentligretlige juridiske personer og koncessionshavere i forbindelse med bortskaffelse af affald [...] være forenelige med disse planer.

[...]

Planerne ændres efter samme fremgangsmåde, som anvendes i forbindelse med deres vedtagelse [...]

[...]

De nærmere regler og fremgangsmåderne for udarbejdelse, offentliggørelse og ændringer af planerne fastsættes ved dekret udstedt af Conseil d'État [...]«

17 Disse lovbestemmelser blev præciseret ved dekret nr. 93-139 af 3. februar 1993 om planer for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 4.2.1993, s. 1874), og dekret nr. 93-140 af 3. februar 1993 om planer for bortskaffelse af andet affald end husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 4.2.1993, s. 1875). Disse dekreter blev erstattet af dekret nr. 96-1008 af 18. november 1996 om planer for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald (JORF af 24.11.1996, s. 17138), og dekret nr. 96-1009 af 18. november 1996 om planer for bortskaffelse af særlige former for industriaffald (JORF af

24.11.1996, s. 17140). Dekret nr. 96-1008 indebar bl.a. en ændring, som medførte en forpligtelse til at fastsætte et særligt kapitel for emballageaffald i overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 94/62.

Den administrative procedure

18 Ved skrivelse af 10. april 1995 gjorde Kommissionen de franske myndigheder opmærksom på det meddelelseskrav vedrørende affaldshåndteringsplaner, som fremgår af artikel 7, stk. 2, i direktiv 75/442. De franske myndigheder svarede ved skrivelser af 14. juni 1995, 4. april 1996, 19. september 1996 og 22. november 1996 samt af 26. juni 1997, idet de tilstillede Kommissionen 57 departementale planer og en interdepartemental plan for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald samt 13 regionale planer for bortskaffelse af andet affald end husholdningsaffald og lignende affald.

19 Kommissionen gennemgik de fremsendte planer og dokumenter og opfordrede ved åbningsskrivelse af 19. december 1997 den franske regering til at fremsætte sine bemærkninger til de tre overtrædelser vedrørende de kompetente myndigheders gennemførelse af direktiv 75/442, 91/689 og 94/62.

20 Kommissionen gjorde for det første gældende, at affaldshåndteringsplanerne ikke omfattede hele landets område, eftersom 41 af de 100 franske departementer og 13 af de 26 franske regioner ikke rådede over sådanne planer. Kommissionen fastslog dernæst, at håndteringsplanerne ikke omfattede alle affaldskategorierne i direktiv 75/442 og 91/689 og angav som eksempel, at der ikke var udarbejdet en plan for polychlorbiphenyler (herefter »PCB«), og at affald fra sundhedssektoren i visse tilfælde nævntes i de regionale planer, som var meddelt Kommissionen, og i andre ikke var omfattet af disse planer, fordi det blev behandlet i særlige planer, der var under udarbejdelse, og som ikke var blevet meddelt Kommissionen, eller

at visse typer affald ikke var medtaget i de regionale planer, men i stedet var henført under de departementale planer, som ikke var trådt i kraft og heller ikke var blevet meddelt Kommissionen. Kommissionen hævdede for det tredje, at de omhandlede planer ikke indeholdt et særligt kapitel om emballage og emballageaffald, hvilket både var i strid med artikel 14 i direktiv 94/62 og dekret nr. 96-1008.

21 Den franske regering besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 24. februar 1998.

22 Da Kommissionen var af den opfattelse, at besvarelsen og de franske myndigheders oplysninger ikke kunne rejse tvivl om klagepunkterne i åbningsskrivelsen, fremsatte den en begrundet udtalelse over for Den Franske Republik og opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

23 Ved skrivelser af 21. oktober 1998 og 26. februar 1999 besvarede den franske regering den begrundede udtalelse og fremsendte supplerende oplysninger til Kommissionen, herunder ti nye departementale planer for bortskaffelse af affald.

24 Efter Kommissionens opfattelse kunne de supplerende oplysninger ikke godtgøre, at Den Franske Republik havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde de forpligtelser, der følger af direktiv 75/442, 91/689 og 94/62, hvorfor den har besluttet at anlægge den foreliggende sag.

Søgsmålet

25 Kommissionens påstand indeholder tre klagepunkter, som vedrører affaldshåndteringsplanernes ufuldstændige geografiske dækning, de nævnte planers mangelfulde materielle dækning og at et særligt kapitel om emballageaffald ikke er indføjet i disse planer.

Klagepunktet vedrørende håndteringsplanernes ufuldstændige geografiske dækning

26 Med det første klagepunkt har Kommissionen anført, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, idet den ikke har udarbejdet affaldshåndteringsplaner for hele landet.

27 Henset til de oplysninger, de franske myndigheder har fremsendt i diverse skrivelser, og til alle de håndteringsplaner, som i henhold til skrivelserne var trådt i kraft, har Kommissionen fastslået, at 11 af de 100 franske departementer (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne og Alpes-de-Haute-Provence) på tidspunktet for stævningens indgivelse ikke rådede over en departemental plan for bortskaffelse af husholdningsaffald og lignende affald. Endvidere rådede seks af de 26 franske regioner (Midi-Pyrénées, Korsika, Martinique, Guadeloupe, Fransk Guyana og Réunion) ikke over en regional plan for bortskaffelse af andet affald end husholdningsaffald og lignende affald.

28 Kommissionen har forkastet den franske regerings argumentation, hvorefter forsinkelsen i forbindelse med udarbejdelsen af affaldshåndteringsplanerne var begrundet i særlige omstændigheder (tekniske forhold, geografisk afstand eller

retsafgørelser om annullation), og der derfor ikke er tale om traktatbrud. Endvidere kan den blotte vilje til at gennemføre de omhandlede direktiver i en samlet, vidtgående ordning ikke påberåbes som begrundelse for en tilsidesættelse af de forpligtelser, som disse direktiver pålægger.

29 Kommissionen har anført, at selv om artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 pålægger de kompetente myndigheder »hurtigst muligt« at udarbejde planer for håndtering af affaldet, kan denne præcisering ikke fortolkes således, at den stiltiende eller indirekte udskyder den frist for ikrafttrædelsen, som er fastsat i direktiv 75/442 og 91/689.

30 Eftersom fristen for ikrafttrædelse i direktiv 75/442 i dettes oprindelige affattelse, udløb 24 måneder efter, at det var meddelt, dvs. den 18. juli 1977, og direktiv 91/156 skulle have været gennemført senest den 1. april 1993, er der efter Kommissionens opfattelse ikke grundlag for at hævde, at den overskridelse af fristerne for gennemførelsen, der er fastsat i disse direktiver, ikke udgør et traktatbrud.

31 Den franske regering har ikke bestridt, at 11 departementer og fire regioner på tidspunktet for indgivelse af stævningen ikke var omfattet af en affaldshåndteringsplan. Den har dog gjort gældende, at denne omstændighed ikke udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af direktiv 75/442 og 91/689.

32 Den franske regering har for det første anført, at de nødvendige love og administrative bestemmelser allerede er blevet vedtaget med henblik på at sikre anvendelsen i Frankrig af direktiv 75/442, 91/689 og 94/62. Forpligtelsen til at udarbejde planer for håndtering af affald blev nemlig indført i 1992 og fik virkning i marts 1993.

33 Den franske regering har dernæst gjort gældende, at direktiv 75/442 og 91/689 ikke angiver en endelig frist for deres gennemførelse og således heller ikke en dato for, hvornår hele det nationale område skal være omfattet af regionale eller departementale planer for håndtering af affald. Efter ordlyden af artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 skulle disse planer udarbejdes »hurtigst muligt«. Fællesskabslovgiver har dermed tilladt, at hele det nationale område ikke fuldt ud var omfattet af affaldshåndteringsplaner på tidspunktet for udløbet af fristen for gennemførelsen af direktiv 75/442. Det samme gør sig gældende for direktiv 91/689.

34 Den franske regering har hævdet, at udtrykket »hurtigst muligt« i en fællesskabsbestemmelse skal forstås som en vejledende fristangivelse, der erstatter enhver anden generel frist i den pågældende retsakt, og som ikke er tidsbegrænset. Angivelsen forudsætter til gengæld, at medlemsstaterne udviser den fornødne omhu ved anvendelsen af den omhandlede bestemmelse. Den franske regering har nærmere anført, at eftersom 89% af departementerne og 85% af regionerne allerede er omfattet af affaldshåndteringsplaner og forsinkelserne med hensyn til vedtagelsen af visse planer skyldes flere forhold, såsom tekniske vanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af planerne på grund af afstanden mellem de pågældende regioner eller departementer (øer og oversøiske departementer) eller deres geografiske placering (Paris), det kvalitetskrav, som planerne fordrer, samt retsafgørelser om annullation af visse vedtagne planer, har den udvist den fornødne omhu ved anvendelsen af de relevante bestemmelser i direktiv 75/442 og 91/689. Regeringen har præciseret, at den ikke undskylder sig med, at fremgangsmåden er kompliceret, men derimod ønsker at påvise, at det netop er denne omstændighed, som har ført til, at fællesskabslovgiver har fastsat en mere fleksibel frist.

35 Den franske regering har endvidere gjort gældende, at den har sat sig nogle mål, som går videre end målene i direktiv 75/442, såsom udvikling af genvinding og absorption af ukontrollerede lossepladser, indsamling med henblik på genvinding og materialegenvinding af 50% af husholdningsaffaldet, afbalancering af netværk til fordel for nyttiggørelse af affald og navnlig biologisk nyttiggørelse, på

bekostning af oplagring og forbrænding, hvilket på det tidspunkt foregreb formålene i Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald (EFT L 182, s. 1, og berigtigelse i EFT L 282, s. 16).

36 Endelig har den franske regering gjort gældende, at det er en urigtig antagelse, at de departementer eller regioner, som endnu ikke har afsluttet forberedelserne til deres affaldshåndteringsplaner, ikke er omfattet af nogen bestemmelser. Når der ikke er vedtaget en plan, har hvert område som følge af forberedelsen af planen udarbejdet analysedokumenter, som kan være vejledende i det administrative forløb, således at den omhandlede plan på en måde allerede anvendes, før den er vedtaget.

37 Den franske regering har derfor opfordret Domstolen til at fastslå, at den fremgangsmåde, som er fastsat i direktiverne om affald, allerede er iværksat i alle departementer og regioner, og at langsommeligheden med hensyn til udarbejdelsen af de manglende planer ikke er udtryk for de franske myndigheders forsømmelighed.

38 I den forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 skal den eller de i artikel 6 omhandlede kompetente myndigheder i medlemsstaterne hurtigst muligt udarbejde en eller flere planer for håndtering af affald for at nå de mål, der er nævnt i direktivets artikel 3, 4 og 5.

39 Det skal fastslås, at den i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 fastsatte forpligtelse til at udarbejde affaldshåndteringsplaner indebærer, at der skal opnås et resultat, som ikke kan opfyldes ved foranstaltninger, der forbereder eller omhandler udarbejdelsen af planer eller foranstaltninger, der fastsætter den retlige ramme med henblik på at nå dette mål. Den Franske Republiks område var på tidspunktet for udløbet af to-månedersfristen i den begrundede udtalelse ikke i sin helhed omfattet af faktisk vedtagne affaldshåndteringsplaner, hvilket den franske regering har medgivet.

40 For at kunne vurdere, hvorvidt Kommissionens første klagepunkt er begrundet, skal den frist, som medlemsstaterne har eller havde til at udarbejde planer for håndtering af affald i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, imidlertid først fastlægges.

41 Det skal i den forbindelse fastslås, at anvendelsen af udtrykket »hurtigst muligt« i den nævnte bestemmelse er en angivelse, hvorefter fristen i artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 91/156 for gennemførelsen af selve direktivet ikke vedrører forpligtelsen til at udarbejde affaldshåndteringsplaner. Såfremt dette var tilfældet, ville bestemmelsen nemlig være indholdsløs. Det følger heraf, at udtrykket »hurtigst muligt« skal fortolkes således, at der heri principielt ligger, at de kompetente myndigheder har en rimelig frist til at opfylde denne særlige forpligtelse. Det er en selvstændig frist i forhold til den frist, der er fastsat for gennemførelsen af ovennævnte direktiv.

42 For at underbygge indholdet af dette udtryk og fastlægge, hvad der er en rimelig frist med hensyn til opfyldelsen af forpligtelsen til udarbejde affaldshåndteringsplaner i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, skal der ikke kun tages hensyn til ordlyden af denne relevante bestemmelse i det nævnte direktiv, men også til den historiske sammenhæng, hvori den indgår, og de formål, der forfølges med den ordning, bestemmelsen er en del af.

43 I den forbindelse bemærkes for det første, at forpligtelsen til at udarbejde affaldshåndteringsplaner og programmer for bortskaffelse af giftigt og farligt affald er blevet indført i fællesskabsretten ved artikel 6 i direktiv 75/442 i dettes oprindelige affattelse og ved artikel 12, stk. 1, i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald (EFT L 84, s. 43). Ordlyden af disse bestemmelser afviger ikke væsentligt fra ordlyden af henholdsvis artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689.

44 Dernæst bemærkes, at for så vidt angår de formål, der forfølges med forpligtelsen i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, fremgår det af selve ordlyden af bestemmelsen, at den udgør en nødvendig betingelse for fuldt ud at kunne gennemføre formålene i direktivets artikel 3, 4 og 5 (jf. i samme retning dom af 4.7.2000, sag C-387/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5047, præmis 95). Blandt disse formål er det især beskyttelsen af den offentlige sundhed og af miljøet, der udgør selve kernen i den fællesskabsretlige ordning om affald. Det er nemlig grunden til, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at udarbejde affaldshåndteringsplaner ifølge retspraksis skal anses for alvorlig, selv om den kun omfatter en meget lille del af en medlemsstats område (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 94 eller 95) eller blot et enkelt dalområde (jf. i denne retning dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 69).

45 I lyset af disse bemærkninger skal det fastslås, at selv om udtrykket »hurtigst muligt« i artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 betyder, at medlemsstaterne skal indrømmes en rimelig frist til at udarbejde affaldshåndteringsplanerne, står det dog fast, at når der henses til de nævnte planers vigtige rolle med hensyn til gennemførelsen af direktivets formål, og til, at forpligtelsen blev indført i 1975, kan Den Franske Republiks akkumulerede forsinkelser under ingen omstændigheder anses for rimelige. På tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, dvs. den 5. oktober 1998, var der allerede forløbet henholdsvis over syv år og næsten syv år fra offentliggørelsen af direktiv 91/156 og 91/689 i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

46 Den franske regerings påståede vanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af planer for håndtering af affald kan ikke begrunde så voldsomme forsinkelser.

47 Hvad for det første angår retsafgørelserne om annullation af vedtagne planer og de tekniske vanskeligheder navnlig som følge af afstanden eller den geografiske

placering af visse departementer bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig interne forhold, såsom vanskeligheder opstået på tidspunktet for gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, til støtte for, at forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsretlige regler ikke overholdes (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 70).

48 For det andet bemærkes, at det forhold, at en medlemsstat angiver at have sat sig nogle mål, der går videre end dem, der er fastsat i direktivet, ikke kan medføre, at medlemsstaten fritages for forpligtelsen til i det mindste at efterkomme alle krav i det pågældende direktiv inden for de fastsatte frister.

49 Henset til ovenstående må det således konkluderes, at Kommissionens første klagepunkt vedrørende affaldshåndteringsplanernes ufuldstændige geografiske dækning er begrundet.

Klagepunktet vedrørende den mangelfulde materielle dækning af planerne for håndtering af affald og farligt affald

50 Kommissionen har med sit andet klagepunkt gjort gældende, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442 og artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689, idet den ikke har udarbejdet håndteringsplaner for alt affald.

51 Kommissionen har i stævningen anført, at konstateringen af, at alt affald ikke er omfattet af håndteringsplaner, bekræftes af den franske regerings svar på såvel åbningsskrivelsen som på den begrundede udtalelse vedrørende de tre kategorier

af affald, som Kommissionen har anført som eksempler for at illustrere den materielle mangelfuldhed ved håndteringsplanerne (affald med PCB-indhold, klinisk affald og særligt husholdningsaffald).

52 Efter den franske regerings uddybende bemærkninger i duplikken, har Kommissionen imidlertid under retsmødet præciseret, at klagepunktet fra dette tidspunkt var begrænset til de tre kategorier af affald, som den har udpeget, og som ikke var omfattet af håndteringsplaner.

53 Kommissionens andet klagepunkt skal således behandles under hensyntagen til de således præciserede begrænsninger.

Affald med PCB-indhold

54 For så vidt angår affald, der indeholder PCB, har Kommissionen anført, at de franske myndigheder i deres svar på den begrundede udtalelse har bekræftet, at 22 af de 26 franske regioner ikke råder over en plan for denne affaldskategori. Ifølge Kommissionen kan det forhold, at der ikke er nogen håndteringsplaner for affald med indhold af PCB, i modsætning til de nævnte myndigheders påstande ikke begrundes med henvisning til gennemførelsen af Rådets direktiv 96/59/EF af 16. september 1996 om bortskaffelse af polychlorbiphenyler og polychlorterphenyler (PCB/PCT) (EFT L 243, s. 31).

55 Den franske regering har ikke bestridt, at dette var situationen på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Den har ikke desto mindre gjort gældende, at i november 1999 indeholdt 14 regionale planer udtrykkeligt

specifikke bestemmelser om håndtering af affald med PCB-indhold. I de øvrige regioner omfattede de bestemmelser, der fandt anvendelse på alt farligt affald, også PCB, jf. bestemmelserne i dekret nr. 97-517 af 15. maj 1997 om klassificering af farligt affald (JORF af 23.5.1997, s. 7764). Den franske regering har påpeget, at bilag II til dette dekret om klassificering af affald indeholder et afsnit om hydraulisk olie med PCB-indhold og et afsnit om transformatorer og akkumulatorer med PCB-indhold. Det kan derfor ikke hævdes, at der i 22 franske regioner ikke er nogen plan for bortskaffelse af affald med PCB-indehold i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 75/442.

56 Den franske regering har tilføjet, at da der er udarbejdet en national plan for bortskaffelse af affald med PCB-indhold og polychlorterphenyler for at opfylde forpligtelserne i henhold til direktiv 96/59, er det ikke nødvendigt at ændre alle regionale planer for at indføje et særligt afsnit om PCB, idet en sådan ændring ville tage længere tid end iværksættelsen af den nævnte nationale bortskaffelsesplan.

57 I den forbindelse bemærkes for det første, at affaldshåndteringsplaner i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, hvortil artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689 henviser, bl.a. skal omfatte arten af affald, der skal nyttiggøres eller bortskaffes, hvilket betyder, at de affaldskategorier, som disse planer finder anvendelse på, skal kunne identificeres i selve planerne. At dekret nr. 97-517, som indeholder to afsnit om PCB, finder anvendelse på alt farligt affald, kan ikke afhjælpe den manglende angivelse af PCB i de regionale håndteringsplaner.

58 Hvad dernæst angår argumentet om, at det er unødvendigt at gennemføre direktiv 91/689 på grund af vedtagelsen af direktiv 96/59, bemærkes blot, at stoffer med PCB-indhold udtrykkeligt er nævnt i det første direktiv, som derfor skal gennemføres for så vidt angår de nævnte stoffer. Under alle omstændigheder

indeholder direktiv 96/59 ingen undtagelse eller begrænsning med hensyn til gennemførelsen af direktiv 91/689.

59 Det kan derfor fastslås, at Kommissionens andet klagepunkt er begrundet, for så vidt det angår affald indeholdende PCB.

Affald fra sundhedssektoren

60 Kommissionen har vedrørende affald fra sundhedssektoren anført, at den franske regering i sit svar på den begrundede udtalelse udtrykkeligt har anerkendt, at fem regioner ikke var omfattet af en gældende plan.

61 Den franske regering har medgivet, at fem franske regioner ikke er omfattet af en håndteringsplan for affald fra sundhedssektoren. Regeringen har imidlertid anført, at udarbejdelsen af en plan for bortskaffelse af affald er en kompleks proces, for hvilken direktiv 75/442 ikke angiver en frist.

62 I den forbindelse bemærkes, at den franske regerings argumentation, som har til formål at bevise, at direktiv 75/442 ikke fastsætter en frist for udarbejdelsen af affaldshåndteringsplaner, forkastes af de grunde, som er nævnt i denne doms præmis 40 til 47.

63 Eftersom fem franske regioner ikke er omfattet af en plan for håndtering af affald fra sundhedssektoren, hvilket den franske regering har medgivet, kan det fastslås, at Kommissionens andet klagepunkt er begrundet, for så vidt det angår affald fra sundhedssektoren.

Særligt husholdningsaffald

64 Hvad angår særligt husholdningsaffald har Kommissionen anført, at den ordning, som den franske regering har valgt, og hvorefter denne affaldskategori er undtaget fra de regionale planer, som henviser til de departementale planer, ikke er tilfredsstillende, eftersom der er eksempler på, at de departementale planer, som forudsættes at omfatte særligt husholdningsaffald, endnu ikke er vedtaget og derfor ikke kan omfatte den nævnte affaldskategori.

65 De franske myndigheder har ganske vist i deres svar på den begrundede udtalelse forklaret, at særligt husholdningsaffald både kan henhøre under en regional plan og en departemental plan, men har samtidig bekræftet, at der er taget hensyn til denne affaldskategori i 16 regioner og 22 departementer. Ifølge Kommissionens vurdering var der på tidspunktet for indleveringen af stævningen 18 af de 100 franske departementer, som hverken var omfattet af en regional plan eller en departemental plan for det pågældende affald.

66 Den franske regering har hævdet, at muligheden for i de regionale planer at henvise håndteringen af dette affald til de departementale planer ikke volder vanskeligheder. Det giver blot en mulighed for affaldshåndtering på regionalt eller departementalt plan, uden at et område derved kan undgå at blive omfattet af en håndteringsplan.

67 Den franske regering har desuden gjort gældende, at af de 18 departementer, som efter Kommissionens opfattelse ikke er omfattet af en bortskaffelsesplan for særligt husholdningsaffald, er 15 departementer allerede omfattet af Kommissionens første klagepunkt. For disse departementers vedkommende bør påstanden afvises, idet den ikke adskiller sig fra påstanden i det første klagepunkt. For så vidt angår de tre øvrige departementer (Oise, Haute-Loire og Puy-de-Dôme) har den franske regering for det første forklaret, at et udkast til en ny plan for Oise blev udstedt af præfekten den 19. oktober 1999, og for det andet, at de

departementale planer for Haute-Loire og Puy-de-Dôme, som begge er en del af regionen Auvergne, blev udarbejdet før den regionale plan, hvorved håndteringen af særligt husholdningsaffald blev uddelegeret til departementet, hvorfor planerne er under ændring. Selv for de to sidstnævnte departementers vedkommende bør Kommissionens påstand betragtes som ubegrundet af de samme grunde, som gør sig gældende for de endnu ikke vedtagne planer, dvs. fordi direktiv 75/442 og 91/689 ikke indeholder nogen frist for vedtagelsen af disse planer.

68 Kommissionen har i replikken medgivet, at det andet klagepunkt, for så vidt som det angår særligt husholdningsaffald, delvis overlapper det første klagepunkt. Kommissionen har i den forbindelse præciseret, at den kun opretholder sit klagepunkt for departementerne Haute-Loire og Puy-de-Dôme, som ikke er omfattet af en bortskaffelsesplan for særligt husholdningsaffald.

69 I den henseende bemærkes, at departementerne Haute-Loire og Puy-de-Dôme ikke er omfattet af en bortskaffelsesplan for særligt husholdningsaffald, hvilket den franske regering selv har medgivet. Den franske regerings argumentation, hvorefter direktiv 75/442 ikke fastsætter en frist for vedtagelsen af sådanne planer, forkastes derfor af de i grunde, som er anført i denne doms præmis 40 til 47.

70 Kommissionens andet klagepunkt tiltrædes derfor, for så vidt det vedrører særligt husholdningsaffald.

Klagepunktet om, at der ikke er indsat et særligt kapitel om emballageaffald i affaldshåndteringsplanerne

71 Med det tredje klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at de franske myndigheders korrespondance under den administrative procedure bekræfter, at

der ikke er indsat et særligt kapitel om emballageaffald i affaldshåndteringsplanerne i Frankrig, hvilket udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af artikel 14 i direktiv 94/62. Kommissionen har tilføjet, at den ikke fra den franske regering har modtaget meddelelse om faktisk vedtagne planer, som indeholdt et sådant kapitel.

72 Den franske regering har anført, at artikel 14 og 22 i direktiv 94/62 skal fortolkes således, at forpligtelsen til at indføje et særligt kapitel om emballageaffald ikke kan gennemføres hurtigere end den håndteringsplan, hvori kapitlet skal indføjes. Ifølge den franske regering giver udtrykket »indføjer« (og ikke »er indføjet« eller »skal indføjes«) i artikel 14 i direktiv 94/62 med hensyn til håndteringsplanerne mulighed for at slutte, at udarbejdelsen af disse planer ikke nødvendigvis skal være afsluttet på det tidspunkt, hvor fristen for gennemførelse af direktiv 75/442 udløb.

73 Denne argumentation kan ikke tiltrædes af de grunde, som er angivet i denne doms præmis 40 til 47. Eftersom de vedtagne affaldshåndteringsplaner ikke indeholder et særligt kapitel om håndtering af emballageaffald, hvilket den franske regering har medgivet, tiltrædes Kommissionens tredje klagepunkt om, at der ikke er indføjet et sådant kapitel i alle affaldshåndteringsplanerne.

74 Herefter kan det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge artikel 7, stk. 1, i direktiv 75/442, artikel 6, stk. 1, i direktiv 91/689 og artikel 14 i direktiv 94/62, idet den ikke har udarbejdet affaldshåndteringsplaner for hele landets område, ikke har udarbejdet håndteringsplaner for affald med PCB-indhold, for affald fra sundhedssektoren og for særligt husholdningsaffald for visse regioner og departementer og heller ikke har indsat et særligt kapitel om emballageaffald i alle de affaldshåndteringsplaner, der er vedtaget.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ifølge artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald — som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 — artikel 6, stk. 1, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald og artikel 14 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, idet den ikke har

udarbejdet affaldshåndteringsplaner for hele landets område, ikke har udarbejdet håndteringsplaner for affald med indhold af polychlorbiphenyler, for affald fra sundhedssektoren og for særligt husholdningsaffald for visse regioner og departementer og heller ikke har indsat et særligt kapitel om emballageaffald i alle de affaldshåndteringsplaner, der er vedtaget.

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. maj 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling