# ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

2 mei 2002 *

In zaak C-292/99,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door H. van Lier en L. Ström als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Franse Republiek,** vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en D. Colas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Republiek Frankrijk, door niet voor haar gehele grondgebied en voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, de verplichtingen niet is nagekomen, die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn

* Procestaal: Frans.

75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: F. Macken, kamerpresident, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (rapporteur) en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 10 mei 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 juli 2001,

het navolgende

## Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 augustus 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Republiek Frankrijk, door niet voor haar gehele grondgebied en voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, de verplichtingen niet is nagekomen, die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194, blz. 39), zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78, blz. 32), artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen (PB L 377, blz. 20), en artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10).

### Toepasselijke bepalingen

*Gemeenschapsrecht*

Richtlijn 75/442

2 Richtlijn 75/442 heeft tot doel de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen te verzekeren en maatregelen ter beperking van het ontstaan van afvalstoffen aan te moedigen, met name door schone technologieën en recycleerbare en opnieuw te gebruiken producten te bevorderen.

3 Artikel 6 van richtlijn 75/442 bepaalt:

„De lidstaten dienen de bevoegde instanties in te stellen of aan te wijzen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze richtlijn."

4 Artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 75/442 bepaalt:

„1. Om de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde doelstellingen te verwezenlijken dienen de in artikel 6 bedoelde instanties zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen. Deze plannen betreffen met name:

— soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen;

— algemene technische voorschriften;

— alle speciale bepalingen voor bijzondere afvalstoffen;

— de locaties of installaties die geschikt zijn voor de verwijdering.

De plannen kunnen bijvoorbeeld behelzen:

— de namen van de natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn afvalstoffen te beheren;

— de raming van de kosten van de handelingen gericht op nuttige toepassing of verwijdering;

— maatregelen waarmee de rationalisatie van inzameling, sortering en behandeling van de afvalstoffen kan worden gestimuleerd.

2. De lidstaten werken bij de opstelling van deze plannen eventueel samen met de andere betrokken lidstaten en de Commissie. Zij delen ze aan de Commissie mede."

5 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 91/156 bepaalt, dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om uiterlijk op 1 april 1993 aan de door deze richtlijn aan richtlijn 75/442, oorspronkelijke versie, aangebrachte wijzigingen te voldoen en de Commissie hiervan onverwijld in kennis moeten stellen.

Richtlijn 91/689

6 Artikel 1 van richtlijn 91/689 bepaalt dat deze richtlijn tot doel heeft, de wetgevingen van de lidstaten inzake het gecontroleerde beheer van gevaarlijke afvalstoffen onderling aan te passen.

7 Artikel 6 van richtlijn 91/689 bepaalt:

„1. Zoals in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG is bepaald, stellen de bevoegde instanties, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en maken zij die plannen openbaar.

2. De Commissie onderwerpt deze plannen en met name de methoden voor verwijdering en nuttige toepassing daarin aan een vergelijkende evaluatie. De Commissie stelt deze informatie ter beschikking van de bevoegde instanties van de lidstaten die daarom verzoeken."

8 Artikel 10, lid 1, eerste zin, van richtlijn 91/689 bepaalde, dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking dienden te doen treden om vóór 12 december 1993 aan deze richtlijn te voldoen. Deze termijn is bij artikel 1, sub 1, van richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 tot wijziging van richtlijn 91/689 (PB L 168, blz. 28), verlengd tot 27 juni 1995.

Richtlijn 94/62

9 Luidens artikel 1, lid 1, van richtlijn 94/62 heeft deze richtlijn tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te

garanderen en aldus handelsbelemmeringen, concurrentieverstoring en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen.

10 Artikel 14 van richtlijn 94/62, getiteld „Afvalbeheersplannen", bepaalt:

„Ter verwezenlijking van de in deze richtlijn genoemde doelstellingen en maatregelen nemen de lidstaten in de in artikel 7 van richtlijn 75/442/EEG bedoelde afvalbeheersplannen een speciaal hoofdstuk op over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval [...]"

11 Artikel 22, lid 1, van richtlijn 94/62 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 30 juni 1996 aan deze richtlijn te voldoen en maken deze bekend. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

*Nationale bepalingen*

12 De maatregelen tot omzetting van de richtlijnen 75/442, 91/689 en 94/62 in het Franse recht zijn vastgelegd in wet nr. 75-633 van 15 juli 1975 „relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux" (wet betreffende de verwijdering van afvalstoffen en de terugwinning van materialen, JORF van

16 juli 1975, blz. 7279), zoals gewijzigd en aangevuld bij wet nr. 92-646 van 13 juli 1992 „relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement" (wet betreffende de verwijdering van afvalstoffen en de indeling van inrichtingen met het oog op de milieubescherming, JORF van 14 juli 1992, blz. 9461) en wet nr. 95-101 van 2 februari 1995 „relative au renforcement de la protection de l'environnement" (wet betreffende de versterking van de milieubescherming, JORF van 3 februari 1995, blz. 1840; hierna: „wet nr. 75-633").

13 Artikel 10 van wet nr. 75-633 bepaalt:

„De minister voor milieuzaken stelt nationale plannen voor verwijdering op voor bepaalde categorieën van afvalstoffen waarvan de lijst bij aan de Conseil d'Etat voorgelegd decreet wordt opgesteld op basis van hun schadelijk karakter of hun bijzondere kenmerken voor behandeling en opslag [...]"

14 Artikel 10-1, eerste alinea, van wet nr. 75-633 bepaalt:

„Voor elke regio moet een regionaal of interregionaal plan voor de verwijdering van speciale industriële afvalstoffen worden opgesteld [...]"

15 Artikel 10-2, eerste alinea, van wet nr. 75-633 bepaalt:

„Voor elk departement moet een departementaal of interdepartementaal plan voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen en andere in artikel L. 373-3 van de code des communes vermelde afvalstoffen worden opgesteld [...]"

16 Artikel 10-3 van wet nr. 75-633 bepaalt:

„In de zones waar de in de artikelen 10, 10-1 en 10-2 bedoelde plannen van toepassing zijn, moeten de beslissingen van de publiekrechtelijke rechtspersonen en de door hen met de verwijdering van afvalstoffen belaste ondernemingen verenigbaar zijn met deze plannen.

[...]

Voor de herziening van deze plannen geldt dezelfde procedure als voor de vaststelling ervan.

[...]

De modaliteiten en procedures voor uitwerking, publicatie en herziening van de plannen worden bij aan de Conseil d'Etat voorgelegd decreet bepaald [...]"

17 Deze wettelijke bepalingen zijn verduidelijkt bij decreet nr. 93-139 van 3 februari 1993 „relatif au plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, JORF van 4 februari 1993, blz. 1874), en decreet nr. 93-140 van 3 februari 1993 „relatif aux plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van ander dan huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, JORF van 4 februari 1993, blz. 1875). Deze decreten zijn vervangen bij decreet nr. 96-1008 van 18 november 1996 „relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et

assimilés" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van huishoudelijk en daaraan gelijkgesteld afval, JORF van 24 november 1996, blz. 17138), en decreet nr. 96-1009 van 18 november 1996 „relatif aux plans d'élimination des déchets industriels spéciaux" (decreet betreffende de plannen voor verwijdering van speciale industriële afvalstoffen, JORF van 24 november 1996, blz. 17140). De wijzigingen van decreet nr. 96-1008 omvatten de verplichting een specifiek hoofdstuk voor verpakkingsafval vast te stellen overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 94/62.

## Precontentieuze procedure

18 Bij brief van 10 april 1995 heeft de Commissie de Franse autoriteiten gewezen op de uit artikel 7, lid 2, van richtlijn 75/442 voortvloeiende verplichting tot mededeling van de afvalbeheersplannen. In antwoord op deze brief hebben de genoemde autoriteiten de Commissie bij brieven van 14 juni 1995, 4 april, 19 september en 22 november 1996, en 26 juni 1997 57 departementale en één interdepartementaal plan voor verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval, en 13 regionale plannen voor verwijdering van ander dan huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval toegestuurd.

19 Na onderzoek van de toegestuurde plannen en documenten heeft de Commissie de Franse regering bij brief van 19 december 1997 aangemaand om haar opmerkingen in te dienen over drie onregelmatigheden bij de tenuitvoerlegging door de bevoegde nationale autoriteiten van richtlijnen 75/442, 91/689 en 94/62.

20 De Commissie stelde om te beginnen, dat de afvalbeheersplannen niet golden voor het gehele nationale grondgebied, aangezien voor 41 van de 100 Franse departementen en 13 van de 26 Franse regio's niet dergelijke plannen zijn opgesteld. Verder stelde zij vast, dat de betrokken plannen niet golden voor alle categorieën van de in de richtlijnen 75/442 en 91/689 vermelde afvalstoffen, en citeerde zij bij wijze van voorbeeld het ontbreken van plannen voor polychloorbifenylen (hierna: „PCB's"), het feit dat afval uit de gezondheidssector nu eens in de aan de Commissie meegedeelde regionale plannen was vermeld en dan weer uit deze plannen was uitgesloten op grond dat het in in voorbereiding zijnde

en niet aan de Commissie meegedeelde bijzondere plannen werd behandeld, of nog dat bepaalde soorten afvalstoffen niet in de regionale plannen werden opgenomen maar verwezen werden naar departementale plannen, die niet in werking waren getreden of niet aan de Commissie waren meegedeeld. Ten slotte merkte de Commissie op dat de betrokken plannen, in strijd met artikel 14 van richtlijn 94/62 en met decreet nr. 96-1008, geen specifiek hoofdstuk betreffende verpakking en verpakkingsafval bevatten.

21 De Franse regering heeft op deze aanmaning geantwoord bij brief van 24 februari 1998.

22 Aangezien dit antwoord en de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie geen elementen bevatten die de in haar aanmaningsbrief geuite grieven konden weerleggen, heeft de Commissie bij brief van 5 augustus 1998 een met redenen omkleed advies aan de Franse Republiek doen toekomen, met het verzoek binnen twee maanden na kennisgeving van het advies de nodige maatregelen te treffen om eraan te voldoen.

23 In antwoord op het met redenen omkleed advies heeft de Franse regering bij brieven van 21 oktober 1998 en 26 februari 1999 aanvullende verduidelijkingen aan de Commissie gestuurd en 10 nieuwe departementale plannen voor verwijdering van afvalstoffen meegedeeld.

24 Van oordeel dat deze aanvullende gegevens niet het bewijs vormden dat de Franse Republiek de nodige maatregelen had genomen om aan haar verplichtingen uit hoofde van de richtlijnen 75/442, 91/689 en 94/62 te voldoen, heeft de Commissie beslist het onderhavige beroep in te stellen.

## Het beroep

25 Het beroep van de Commissie omvat drie grieven, respectievelijk ontleend aan de omstandigheid dat er niet voor het gehele grondgebied afvalbeheersplannen zijn, dat deze plannen niet voor alle afvalstoffen gelden, en dat in de plannen een specifiek hoofdstuk betreffende verpakkingsafval ontbreekt.

*De omstandigheid dat er niet voor het gehele grondgebied afvalbeheersplannen zijn*

26 Met haar eerste grief verwijt de Commissie de Franse Republiek dat zij, door geen afvalbeheersplannen op te stellen voor het geheel van haar grondgebied, de krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

27 Rekening houdend met de door de Franse autoriteiten in hun verschillende brieven verstrekte gegevens en het geheel van de afvalbeheersplannen waarvan zij hebben aangegeven dat zij in werking waren, stelt de Commissie vast dat er op de datum van neerlegging van het verzoekschrift voor 11 van de 100 Franse departementen (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne en Alpes-de-Haute-Provence) geen departementaal plan voor de verwijdering van huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval bestond. Bovendien was er voor 6 van de 26 Franse regio's (Midi-Pyrénées, Corse, Martinique, Guadeloupe, Guyane en Réunion) geen regionaal plan voor de verwijdering van ander dan huishoudelijk en daarmee gelijkgesteld afval.

28 De Commissie verwerpt het argument van de Franse regering, dat de vertraging bij het uitwerken van de afvalbeheersplannen te wijten zou zijn aan bijzondere omstandigheden (technisch karakter, afstand of nietigverklaring door de rechter)

en derhalve geen niet-nakoming oplevert. De wens om de omzetting van de betrokken richtlijnen in een ambitieuzere algemene regeling op te nemen kan overigens niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de door deze richtlijnen opgelegde verplichtingen.

29 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 legt de bevoegde autoriteiten weliswaar de verplichting op „zo spoedig mogelijk" plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen, maar deze precisering kan niet worden uitgelegd als een stilzwijgende of impliciete verlenging van de door de richtlijnen 75/442 en 91/689 vastgestelde termijn voor tenuitvoerlegging.

30 Aangezien de door richtlijn 75/442 (in de oorspronkelijke versie) vastgestelde termijn voor tenuitvoerlegging 24 maanden na de kennisgeving ervan, dus op 18 juli 1977, verstreken is, en richtlijn 91/156 uiterlijk op 1 april 1993 had moeten zijn omgezet, is de Commissie in ieder geval van mening dat redelijkerwijs niet kan worden gesteld dat het verstrijken van de door de richtlijnen vastgestelde omzettingstermijnen geen niet-nakoming zou opleveren.

31 De Franse regering ontkent niet dat er voor 11 departementen en 4 regio's op de datum van neerlegging van het verweerschrift geen afvalbeheersplan bestond. Zij betoogt niettemin dat dit element geen niet-nakoming van de uit de richtlijnen 75/442 en 91/689 voortvloeiende verplichtingen oplevert.

32 Om te beginnen voert zij aan, dat de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn om de toepassing van de richtlijnen 75/442, 91/689 en 94/62 in Frankrijk te verzekeren, reeds zijn vastgesteld. De verplichting om afvalbeheersplannen op te stellen is immers in 1992 ingevoerd en is van kracht sinds maart 1993.

33 Vervolgens betoogt zij, dat de richtlijnen 75/442 en 91/689 de uiterste datum voor omzetting niet definiëren als de datum waarop voor het gehele nationale grondgebied departementale of regionale afvalbeheersplannen moeten bestaan. Volgens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 moeten deze plannen immers „zo spoedig mogelijk" worden opgesteld. De gemeenschapswetgever zou aldus hebben aanvaard, dat er bij het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 75/442 geen afvalbeheersplannen dienen te bestaan voor het gehele nationale grondgebied. Hetzelfde geldt voor richtlijn 91/689.

34 Volgens de Franse regering is de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in een communautaire bepaling een termijnaanduiding die in de plaats komt van elke algemene termijnbepaling in de betrokken tekst en die niet beperkt is in de tijd. Die uitdrukking houdt wel in, dat de lidstaten de toepassing van de betrokken bepaling niet laten aanslepen. En aangezien er enerzijds voor 89 % van de departementen en voor 85 % van de regio's reeds afvalbeheersplannen bestonden, en anderzijds de vertragingen bij de vaststelling van bepaalde plannen kunnen worden verklaard door verschillende oorzaken, zoals de technische moeilijkheden bij de uitwerking van deze plannen voor regio's of departementen die ver weg gelegen zijn (eilanden en overzeese departementen) of hun ingewikkelde geografische situatie (Parijs), de kwaliteitseisen die voor deze plannen worden gesteld, en de nietigverklaring van bepaalde reeds vastgestelde plannen door de rechter, meent de Franse regering dat zij de relevante bepalingen van de richtlijnen 75/442 en 91/689 snel heeft toegepast. Zij verduidelijkt dat zij zich niet wil verschuilen achter de complexiteit van de handelingen, maar wil aantonen dat het juist deze complexiteit is die de gemeenschapswetgever ertoe heeft aangezet een soepelere termijn in te stellen.

35 Verder betoogt de Franse regering, dat zij zich ambitieuzere doelstellingen heeft gesteld dan in richtlijn 75/442 zijn bepaald, zoals de ontwikkeling van recyclage en het opruimen van stortplaatsen waar vroeger ongecontroleerd afval is gestort, ophaling met het oog op hergebruik en terugwinning van materialen van 50 % van het huishoudelijk afval, reorganisatie van afvalophaling met het oog op de nuttige toepassing van afvalstoffen en met name biologische revalorisatie, en ter voorkoming van opslag en verbranding, wat destijds anticipeerde op de

doelstellingen van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182, blz. 1, en rectificatie, PB L 282, blz. 16).

36 Ten slotte, aldus de Franse regering, wordt ten onrechte gesteld dat op de departementen en regio's die de voorbereiding van hun afvalbeheersplannen nog niet hebben beëindigd geen enkele bepaling van toepassing zou zijn. Waar een vastgesteld plan ontbreekt heeft elk gebied, ingevolge de voorbereiding van het plan, analysedocumenten op punt gesteld die als richtsnoer kunnen dienen voor het administratief optreden, zodat het in voorbereiding zijnde plan in zekere zin anticiperend kan worden toegepast.

37 De Franse regering geeft het Hof dan ook in overweging vast te stellen dat de methode die in de op de afvalstoffen betrekking hebbende richtlijnen wordt aanbevolen reeds in alle departementen en regio's ten uitvoer is gelegd en dat, wat de ontbrekende plannen betreft, de vertraging bij de uitwerking ervan geen nalatigheid vanwege de Franse autoriteiten is.

38 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde bevoegde instanties van de lidstaten zo spoedig mogelijk een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen dienen op te stellen om de in de artikelen 3, 4 en 5 van de genoemde richtlijn vermelde doelstellingen te verwezenlijken.

39 Vastgesteld dient te worden, dat de verplichting tot het opstellen van afvalbeheersplannen overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 een resultaatsverbintenis is, waaraan niet kan voldaan zijn door maatregelen die de uitwerking van plannen voorbereiden of tot doel hebben, of een bestuursrechtelijk kader ter verwezenlijking van deze doelstelling instellen. Zoals de Franse regering zelf erkent, waren bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn van twee maanden niet voor het gehele grondgebied van de Franse Republiek effectief afvalbeheersplannen opgesteld.

40 Ter beoordeling van de gegrondheid van de eerste grief van de Commissie dient evenwel eerst de termijn te worden bepaald waarover de lidstaten voor het opstellen van de afvalbeheersplannen in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 beschikken of beschikten.

41 Dienaangaande zij vastgesteld, dat het gebruik van de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in de genoemde bepaling een aanwijzing is dat de in artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 91/156 bepaalde termijn voor omzetting van deze richtlijn geen betrekking heeft op de verplichting tot opstelling van afvalbeheersplannen. Anders zou de bepaling zonder betekenis zijn. Bijgevolg moet de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" aldus worden uitgelegd, dat zij in beginsel een redelijke termijn voor de tenuitvoerlegging van deze bijzondere verplichting door de bevoegde instanties van de lidstaten oplegt, die los staat van de voor omzetting van de genoemde richtlijn bepaalde termijn.

42 Teneinde de betekenis van deze uitdrukking te bevestigen en te bepalen wat een redelijke termijn is voor de tenuitvoerlegging van de verplichting afvalbeheersplannen op te stellen overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442, dient niet enkel rekening te worden gehouden met het bepaalde van dit artikel van de richtlijn, maar ook met de historische context waarin het geplaatst moet worden en met de door de regeling waarvan het deel uitmaakt nagestreefde doelstellingen.

43 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de verplichting om afvalbeheersplannen en programma's voor de verwijdering van giftige en gevaarlijke afvalstoffen op te stellen, in het gemeenschapsrecht is ingevoerd bij artikel 6 van richtlijn 75/442 in haar oorspronkelijk versie, en artikel 12, lid 1, van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (PB L 84, blz. 43), bepalingen waarvan de formulering niet substantieel van deze van de respectievelijke artikelen 7, lid 1, van richtlijn 75/442 en 6, lid 1, van richtlijn 91/689 afwijkt.

44 Inzake de doelstellingen die worden nagestreefd met de bij artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 opgelegde verplichting, blijkt reeds uit de formulering van dit artikel dat zij een noodzakelijke voorwaarde vormt voor de volledige verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 3, 4 en 5 van de genoemde richtlijn (zie naar analogie arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047, punt 95). Een van de belangrijkste doelstellingen is de bescherming van de volksgezondheid en het milieu, die de essentie vormen van de communautaire regeling inzake afvalstoffen. Het is inderdaad om deze reden dat volgens de rechtspraak een niet-nakoming van de verplichting om afvalbeheersplannen op te stellen als ernstig moet worden beschouwd, zelfs indien deze beperkt blijft tot een zeer klein deel van het grondgebied van een lidstaat, zoals een enkel departement (zie in die zin arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punten 94 of 95) of een enkel dal (zie in die zin arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië, C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punt 69).

45 In het licht van deze overwegingen moet worden vastgesteld, dat de uitdrukking „zo spoedig mogelijk" in artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 weliswaar betekent dat de lidstaten een redelijke termijn voor de uitwerking van de afvalbeheersplannen moet worden toegekend, maar dat niettemin, gelet op het belang van de genoemde plannen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn en het feit dat deze verplichting in 1975 is ingevoerd, de opeenvolgende vertragingen door Frankrijk in casu in geen geval als redelijk kunnen worden beschouwd. Bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies bepaalde termijn, op 5 oktober 1998, was immers al meer dan 7 jaar, respectievelijk bijna 7 jaar verstreken sinds de publicatie van de richtlijnen 91/156 en 91/689 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.*

46 De door de Franse regering voorgewende moeilijkheden bij de uitwerking van de afvalbeheersplannen kunnen zo grote vertragingen niet rechtvaardigen.

47 Wat de nietigverklaringen door de rechter betreft van reeds vastgestelde plannen en de technische moeilijkheden ingevolge de afstand of de complexe geografische

situatie van bepaalde departementen en regio's, volstaat het eraan te herinneren dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak niet kan beroepen op nationale situaties, zoals problemen die zich bij de uitvoering van een gemeenschapshandeling voordoen, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen (zie met name arrest Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 70).

48 Verder kan het feit dat een lidstaat beweert zichzelf ambitieuzere doelstellingen te hebben gesteld dan door een richtlijn worden nagestreefd, deze lidstaat niet ontslaan van de verplichting binnen de opgelegde termijnen minstens te voldoen aan de door deze richtlijn voorgeschreven verplichtingen.

49 Gelet op een en ander, moet dus worden geconcludeerd, dat de eerste grief van de Commissie, ontleend aan de omstandigheid dat er niet voor het volledige grondgebied afvalbeheersplannen zijn, gegrond is.

*De omstandigheid dat de afvalbeheersplannen niet voor alle afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen gelden*

50 Met haar tweede grief betoogt de Commissie dat Frankrijk, door niet voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen op te stellen, de krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 en artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

51 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie, dat de vaststelling dat niet voor alle afvalstoffen afvalbeheersplannen zijn opgesteld, wordt bevestigd door de antwoorden van de Franse regering op de aanmaning en op het met redenen

omkleed advies voor de drie categorieën van afvalstoffen die de Commissie bij wijze van voorbeeld heeft vermeld om de materiële onvolledigheid van de afvalbeheersplannen te verduidelijken (afval met PCB's, afval uit de gezondheidssector, en speciaal huishoudelijk afval).

52 Ingevolge de verduidelijkingen door de Franse regering in haar dupliek heeft de Commissie ter terechtzitting evenwel gepreciseerd dat zij haar grief beperkte tot de drie categorieën van afvalstoffen waarvan zij heeft aangetoond dat zij niet in afvalbeheersplannen zijn opgenomen.

53 De tweede grief van de Commissie moet derhalve worden onderzocht met inachtneming van de beperkingen zoals door haar gepreciseerd.

Afvalstoffen met PCB's

54 Met betrekking tot de afvalstoffen met PCB's stelt de Commissie, dat de Franse autoriteiten zelf in hun antwoord op het met redenen omkleed advies hebben bevestigd dat 22 van de 26 Franse regio's voor deze categorie van afvalstoffen niet over een plan beschikten. Anders dan de Franse autoriteiten beweren, kan het ontbreken van beheersplannen voor afvalstoffen met PCB's niet worden gerechtvaardigd onder verwijzing naar de omzetting van richtlijn 96/59/EG van de Raad van 16 september 1996 betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) (PB L 243, blz. 31).

55 De Franse regering betwist niet dat dit het geval was bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies bepaalde termijn. Zij betoogt evenwel, dat in november 1999 in 14 regionale plannen uitdrukkelijk specifieke bepalingen voor

het beheer van afvalstoffen met PCB's waren opgenomen. In de andere regio's hadden de voor alle gevaarlijke afvalstoffen toepasselijke bepalingen eveneens betrekking op PCB's, overeenkomstig de bepalingen van decreet nr. 97-517 van 15 mei 1997 „relatif à la classification des déchets dangereux" (decreet betreffende de indeling van gevaarlijke afvalstoffen, JORF van 23 mei 1997, blz. 7764). De Franse regering verduidelijkt, dat bijlage II bij dit decreet betreffende de nomenclatuur van de afvalstoffen, een rubriek voor hydraulische oliën met PCB's en een rubriek voor transformatoren en accumulatoren met PCB's bevatte. Het is dus niet juist te stellen, dat in 22 Franse regio's afvalstoffen met PCB's niet zijn opgenomen in een plan voor verwijdering overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 75/442.

56 De Franse regering voegt eraan toe dat, voorzover met het opstellen van een nationaal plan voor de verwijdering van afvalstoffen met PCB's en polychloorterfenylen is begonnen om te voldoen aan de uit richtlijn 96/59 voortvloeiende verplichtingen, het nutteloos is daarnaast ook de herziening van alle regionale plannen op te leggen om daarin een specifieke rubriek voor PCB's op te nemen; deze herziening zou overigens meer tijd in beslag nemen dan het op punt stellen van bedoeld nationaal plan voor verwijdering van afvalstoffen.

57 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de afvalbeheersplannen overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442 — bepaling waarnaar in artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689 wordt verwezen — met name de soorten van nuttig toe te passen of te verwijderen afvalstoffen moeten bevatten, wat betekent dat de categorieën van afvalstoffen waarop deze plannen van toepassing zijn in de plannen zelf moeten zijn aangegeven. Bijgevolg kan het feit dat decreet nr. 97-517, dat twee rubrieken inzake PCB's bevat, op alle gevaarlijke afvalstoffen van toepassing is, het ontbreken van de vermelding van PCB's in de regionale beheersplannen niet compenseren.

58 Inzake de beweerde nutteloosheid van de omzetting van richtlijn 91/689 vanwege de vaststelling van richtlijn 96/59, volstaat het vast te stellen dat de substanties met PCB's uitdrukkelijk door de eerste richtlijn worden vermeld, en dat zij bijgevolg voor wat de genoemde substanties betreft, moet worden omgezet. In

ieder geval bevat richtlijn 96/59 geen enkele uitzondering of beperking voor de tenuitvoerlegging van richtlijn 91/689.

59 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de tweede grief van de Commissie gegrond is voorzover hij betrekking heeft op afvalstoffen met PCB's.

Afval afkomstig van de gezondheidssector

60 Betreffende afval afkomstig van de gezondheidssector betoogt de Commissie, dat de Franse regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies uitdrukkelijk heeft erkend, dat dit in 5 regio's geheel niet in een in werking getreden plan was opgenomen.

61 De Franse regering erkent dat 5 Franse regio's niet over een beheersplan voor afval afkomstig van de gezondheidssector beschikken. Zij herinnert er evenwel aan, dat het uitwerken van een plan voor de verwijdering van afvalstoffen een complex proces is waarvoor in richtlijn 75/442 geen uiterste datum is vastgelegd.

62 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de argumentatie van de Franse regering ten betoge dat in richtlijn 75/442 geen uiterste datum voor de uitwerking van afvalbeheersplannen is vastgelegd, om de in de punten 40 tot en met 47 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen moet worden verworpen.

63 In deze omstandigheden moet worden geconcludeerd dat, aangezien 5 Franse regio's, zoals de Franse regering zelf erkent, niet over een beheersplan voor afval afkomstig van de gezondheidssector beschikken, de tweede grief van de Commissie gegrond is voorzover hij betrekking heeft op dit soort afval.

Speciaal huishoudelijk afval

64 Betreffende speciaal huishoudelijk afval betoogt de Commissie, dat de door de Franse regering gekozen regeling volgens welke deze categorie van afvalstoffen niet moet worden opgenomen in regionale plannen, die de behandeling ervan overlaten aan de departementale plannen, niet voldoet, op grond dat de departementale plannen, die ook zouden moeten gelden voor het speciale huishoudelijk afval, in bepaalde gevallen nog niet zijn vastgesteld, zodat de kwestie van de genoemde categorie van afvalstoffen er bijgevolg nog niet in is geregeld.

65 De Franse autoriteiten hebben in hun antwoord op het met redenen omkleed advies gepreciseerd dat het speciaal huishoudelijk afval tegelijk onder een regionaal plan en onder een departementaal plan kan vallen, waarbij zij stelden dat met deze categorie van afvalstoffen rekening is gehouden in 16 regio's en 22 departementen. Volgens de schattingen van de Commissie waren de genoemde afvalstoffen op de datum van neerlegging van het verzoekschrift in 18 van de 100 Franse departementen evenwel noch in een regionaal plan, noch in een departementaal plan opgenomen.

66 De Franse regering betoogt, dat de mogelijkheid dat de regionale plannen het beheer van deze afvalstoffen aan de departementale plannen overlaten, geen enkele moeilijkheid creëert. Deze mogelijkheid voert enkel een beheersoptie in op regionaal of op departementaal niveau, zonder dat een gebied aan opname in een beheersplan kan ontsnappen.

67 Bovendien stelt zij dat van de 18 departementen die volgens de Commissie geen plan voor de verwijdering van speciaal huishoudelijk afval hebben, 15 reeds het voorwerp uitmaken van de eerste grief van de Commissie. Voor deze departementen moet het middel dan ook als niet-ontvankelijk worden beschouwd, omdat het niet verschillend is van het met de eerste grief aangevoerde middel. Met betrekking tot 3 andere departementen (Oise, Haute-Loire en Puy-de-Dôme), verduidelijkt de Franse regering dat het ontwerp van het nieuwe plan van de Oise

op 19 oktober 1999 door de prefect is goedgekeurd, en dat de plannen van de departementen Haute-Loire en Puy-de-Dôme, die deel uitmaken van de regio Auvergne, zijn opgesteld vóór het regionaal plan waarbij het beheer van speciaal huishoudelijk afval aan de departementen werd gedelegeerd, en om die reden momenteel worden herzien. Zelfs voor deze laatste twee departementen moet het middel van de Commissie evenwel als ongegrond worden beschouwd om dezelfde redenen die gelden voor de nog niet vastgestelde plannen, namelijk omdat de richtlijnen 75/442 en 91/689 geen enkele termijn voor de vaststelling van deze plannen opleggen.

68 In haar repliek erkent de Commissie, dat haar tweede grief, voorzover hij betrekking heeft op speciaal huishoudelijk afval, gedeeltelijk samenvalt met de eerste grief. Zij preciseert dienaangaande, dat zij haar grief enkel handhaaft voor de departementen Haute-Loire en Puy-de-Dôme, die geen plan voor de verwijdering van speciaal huishoudelijk afval hebben.

69 Dienaangaande volstaat het vast te stellen dat, zoals de Franse regering zelf erkent, de departementen Haute-Loire en Puy-de-Dôme geen plan voor de verwijdering van speciaal huishoudelijk afval hebben. Bijgevolg moet de argumentatie van de Franse regering, volgens welke richtlijn 75/442 geen enkele termijn oplegt voor de vaststelling van dergelijke plannen, om de in de punten 40 tot en met 47 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen worden verworpen.

70 Bijgevolg is de tweede grief van de Commissie eveneens gegrond voorzover hij betrekking heeft op speciaal huishoudelijk afval.

*De grief inzake het ontbreken van een specifiek hoofdstuk betreffende verpakkingsafval in de afvalbeheersplannen*

71 Met haar derde grief betoogt de Commissie, dat in de briefwisseling van de Franse autoriteiten tijdens de precontentieuze procedure het ontbreken van een specifiek

hoofdstuk betreffende verpakkingsafval in de afvalbeheersplannen in Frankrijk wordt bevestigd, wat een niet-nakoming van de uit artikel 14 van richtlijn 94/62 voortvloeiende verplichtingen oplevert. Zij voegt hieraan toe, dat de Franse regering haar geen enkel effectief vastgesteld plan heeft meegedeeld dat een dergelijk hoofdstuk bevat.

72 De Franse regering stelt dat de artikelen 14 en 22 van richtlijn 94/62 aldus moeten worden uitgelegd, dat de verplichting om een hoofdstuk betreffende verpakkingsafval toe te voegen niet sneller kan worden uitgevoerd dan het beheersplan waarin dit hoofdstuk moet worden opgenomen. Volgens haar kan uit de uitdrukking „doivent être établis" (en niet „ont été établis" of „devaient être établis") in de Franse versie van artikel 14 van richtlijn 94/62 inzake de beheersplannen worden afgeleid, dat het opstellen van deze plannen niet noodzakelijk beëindigd moest zijn op de datum waarop de termijn voor omzetting van richtlijn 75/442 verstreek.

73 Deze argumentatie kan niet worden aanvaard, om de in de punten 40 tot en met 47 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen. Aangezien derhalve, zoals de Franse regering erkent, de vastgestelde afvalbeheersplannen geen specifiek hoofdstuk bevatten betreffende het beheer van verpakkingsafval, dient te worden vastgesteld dat ook de derde grief van de Commissie, inzake het ontbreken van een dergelijk hoofdstuk in alle afvalbeheersplannen, gegrond is.

74 In deze omstandigheden moet, gelet op al het voorgaande, worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door niet voor haar volledige grondgebied afvalbeheersplannen op te stellen, en door voor bepaalde regio's of bepaalde departementen geen dergelijke plannen op te stellen voor afvalstoffen met PCB's, afval afkomstig van de gezondheidssector en speciaal huishoudelijk afval, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een specifiek hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, de krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442; artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689, en artikel 14 van richtlijn 94/62 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

## Kosten

75 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet voor haar gehele grondgebied afvalbeheersplannen op te stellen, en door voor bepaalde regio's of bepaalde departementen niet dergelijke plannen op te stellen voor afvalstoffen met polychloorbifenylen, afval afkomstig van de gezondheidssector en speciaal huishoudelijk afval, en door niet in alle geldende afvalbeheersplannen een specifiek hoofdstuk over verpakkingsafval op te nemen, is de Franse Republiek niet de verplichtingen nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals

**gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, artikel 6, lid 1, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, en artikel 14 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 mei 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

F. Macken