DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 2 maj 2002 *

I mål C-292/99,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H. van Lier och L. Ström, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger och D. Colas, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym

* Rättegångsspråk: franska.

10, s. 66), artikel 6.1 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199) och artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), genom att inte upprätta planer för avfallshantering för hela Frankrike eller för samtliga avfall och genom att inte ha lagt till ett kapitel om hantering av förpackningsavfall i samtliga planer för avfallshantering som antagits.

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Macken samt domarna C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (referent) och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: A. Tizzano,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 10 maj 2001,

och efter att den 5 juli 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 3 augusti 1999, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199), i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66)(nedan kallat direktiv 75/442), artikel 6.1 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199) och artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, s. 10; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266), genom att inte upprätta planer för avfallshantering för hela Frankrike eller för samtliga avfall och genom att inte ha lagt till ett kapitel om hantering av förpackningsavfall i samtliga planer för avfallshantering som antagits.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

Direktiv 75/442

2 Syftet med direktiv 75/442 är att säkerställa att avfall bortskaffas och återvinns samt att åtgärder vidtas för att begränsa avfallsmängderna, särskilt genom att främja ren teknik och sådana produkter som kan återvinnas och återanvändas.

3 Artikel 6 i direktiv 75/442 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall inrätta eller utse en eller flera behöriga myndigheter som skall ansvara för genomförandet av detta direktiv."

4 I artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 75/442 föreskrivs följande:

"1. För att uppnå de mål som anges i artikel 3—5 skall sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 vara skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshanteringen. Dessa avfallsplaner skall i första hand omfatta

— typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas,

— allmänna tekniska krav,

— speciella åtgärder i fråga om vissa typer av avfall,

— lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande.

I planerna kan exempelvis anges

— de fysiska eller juridiska personer som får hantera avfall,

— beräknade kostnader för återvinning och bortskaffande,

— lämpliga åtgärder för att främja en rationalisering av insamling, sortering och behandling av avfall.

2. Medlemsstaterna skall när det är lämpligt samarbeta med övriga berörda medlemsstater och med kommissionen när planerna upprättas. De skall underrätta kommissionen härom."

5 Enligt artikel 2.1 första stycket i direktiv 91/156 skulle medlemsstaterna senast den 1 april 1993 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva de ändringar som genom detta direktiv tillförs direktiv 75/442 och genast informera kommissionen om detta.

Direktiv 91/689

6 Syftet med direktiv 91/689 är enligt dess artikel 1 att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall.

7 I artikel 6 i direktiv 91/689 föreskrivs följande:

"1. Enligt artikel 7 i direktiv 75/442/EEG skall de behöriga myndigheterna, antingen separat eller inom ramen för sina allmänna planer för avfallshantering, utarbeta och offentliggöra planer för hanteringen av farligt avfall.

2. Kommissionen skall jämföra dessa planer, särskilt metoderna för bortskaffande och återvinning, och på begäran av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna göra denna information tillgänglig för dessa myndigheter."

8 I artikel 10.1 första meningen i direktiv 91/689 föreskrivs att medlemsstaterna före den 12 december 1993 skulle sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Fristen förlängdes till den 27 juni 1995 genom artikel 1.1 i rådets direktiv 94/31/EG av den 27 juni 1994 om ändring av direktiv 91/689 (EGT L 168, s. 28; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 200).

Direktiv 94/62

9 Syftet med direktiv 94/62 är enligt dess artikel 1.1 att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land, och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, och å andra sidan

säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen.

10 I artikel 14 i direktiv 94/62 med rubriken "Hanteringsplaner" föreskrivs följande:

"I enlighet med de mål och åtgärder som avses i detta direktiv skall medlemsstaterna i de avfallsplaner som krävs enligt artikel 7 i direktiv 75/442/EEG lägga till ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall..."

11 Enligt artikel 22.1 i direktiv 94/62 gäller följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 30 juni 1996. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

Nationella bestämmelser

12 De bestämmelser som antagits för att införliva direktiven 75/442, 91/689 och 94/62 med fransk rätt återfinns i lag nr 75-633 av den 15 juli 1975 om bortskaffande av avfall och återvinning av material (JORF av den 16 juli 1975, s. 7279), i dess ändrade och kompletterade lydelse genom lag nr 92-646 av den

13 juli 1992 om bortskaffande av avfall och om miljöskyddsklassade anläggningar (JORF av den 14 juli 1992, s. 9461), och genom lag nr 95-101 av den 2 februari 1995 om förstärkning av miljöskyddet (JORF av den 3 februari 1995, s. 1840) (nedan kallad lag nr 75-633).

13 I artikel 10 i lag nr 75-633 föreskrivs följande:

"Miljöministeriet skall upprätta nationella planer för bortskaffande av vissa kategorier av avfall som fastställs genom dekret i Conseil d'Etat i förhållande till deras skadlighet eller särskilda behandling och lagring..."

14 Artikel 10-1 första stycket i lag nr 75-633 har följande lydelse:

"Det skall för varje region finnas en regional eller interregional plan för bortskaffande av speciellt industriavfall..."

15 I artikel 10-2 första stycket i lag nr 75-633 föreskrivs följande:

"Det skall för varje departement finnas en departemental eller interdepartemental plan för bortskaffande av hushållsavfall och annat avfall enligt artikel L. 373-3 i kommunallagen..."

16 I artikel 10-3 i lag nr 75-633 föreskrivs följande:

"I de områden som omfattas av sådana planer [som] avses i artiklarna 10, 10-1 och 10-2 skall de beslut som fattas av de offentligrättsliga juridiska personerna och deras koncessionsinnehavare i fråga om bortskaffande av avfall... vara förenliga med dessa planer.

...

Ändring av dessa planer skall ske enligt samma förfarande som för deras utarbetande.

...

Förfarandet för utarbetande, offentliggörande och ändring av planerna fastställs genom dekret i Conseil d'Etat..."

17 Dessa lagbestämmelser har närmare definierats i dekret nr 93-139 av den 3 februari 1993 om planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall (JORF av den 4 februari 1993, s. 1874), och i dekret nr 93-140 av den 3 februari 1993 om planer för bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall och liknande avfall (JORF av den 4 februari 1993, s. 1875). Dessa dekret har ersatts av dekret nr 96-1008 av den 18 november 1996 om planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall (JORF av den 24 november 1996, s. 17138), och dekret nr 96-1009 av den 18 november 1996 om planer för bortskaffande av speciellt industriavfall (JORF av den 24 november 1996,

s. 17140). De ändringar som gjordes genom dekret 96-1008 inbegrep skyldigheten att införa ett särskilt kapitel för förpackningsavfall i enlighet med artikel 14 i direktiv 94/62.

Det administrativa förfarandet

18 Genom skrivelse av den 10 april 1995 påminde kommissionen de franska myndigheterna om skyldigheten enligt artikel 7.2 i direktiv 75/442 att underrätta kommissionen om de planer för avfallshantering som upprättats. Som svar på denna skrivelse sände de franska myndigheterna, genom skrivelser av den 14 juni 1995, den 4 april, den 19 september och den 22 november 1996 samt av den 26 juni 1997, till kommissionen 57 departementala planer och en interdepartemental plan för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall samt 13 regionala planer för bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall och liknande avfall.

19 Efter att ha granskat de översända planerna och dokumenten sände kommissionen genom skrivelse av den 19 december 1997 en formell underrättelse till den franska regeringen varigenom denna anmodades att yttra sig över tre överträdelser angående ansvariga myndigheters genomförande av direktiv 75/442, 91/689 och 94/62.

20 Kommissionen gjorde för det första gällande att planerna för avfallshantering inte omfattade hela det nationella territoriet, eftersom det beträffande 41 av de 100 departementen och 13 av de 26 regionerna inte fanns några sådana planer. Kommissionen konstaterade för det andra att de ifrågavarande planerna inte omfattade samtliga kategorier av avfall som avses i direktiv 75/442 och 91/689. Som exempel på detta nämnde kommissionen att det saknades planer för polyklorerade bifenyler (nedan kallade PCB), att sjukvårdsavfall i vissa fall nämndes i de regionala planer som översänts till kommissionen och i vissa fall inte upptogs i dessa med motiveringen att detta avfall behandlades i särskilda

planer som var under utarbetande och som inte översänts till kommissionen och även att vissa typer av avfall inte upptogs i de regionala planerna utan behandlades i de departementala planerna, vilka inte trätt i kraft eller inte hade översänts till kommissionen. För det tredje påpekade kommissionen att de ifrågavarande planerna, i strid med såväl artikel 14 i direktiv 94/62 som dekret nr 96-1008, inte innehöll ett särskilt kapitel om förpackningar och förpackningsavfall.

21 Den franska regeringen svarade på denna formella underrättelse genom skrivelse av den 24 februari 1998.

22 Kommissionen ansåg att detta svar samt alla de upplysningar som de franska myndigheterna lämnat inte innehöll några uppgifter som vederlade innehållet i de anmärkningar som framförts i den formella underrättelsen och riktade därför, genom skrivelse av den 5 augusti 1998, ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike vari denna anmodades att inom två månader från dess delgivning vidta de åtgärder som krävdes för att följa detta yttrande.

23 Den franska regeringen besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelser av den 21 oktober 1998 och den 26 februari 1999 vari den lämnade ytterligare klargöranden och meddelade kommissionen tio nya departementala planer för bortskaffande av avfall.

24 Eftersom kommissionen inte ansåg att dessa kompletterande uppgifter styrkte att Republiken Frankrike hade vidtagit de åtgärder som krävdes för att uppfylla dess skyldigheter enligt direktiv 75/442, 91/689 och 94/62 beslöt den att väcka förevarande talan.

Talan

25 Kommissionen har i förevarande talan framfört tre anmärkningar i fråga om planerna för avfallshantering, vilka avser planernas ofullständiga geografiska respektive materiella omfattning samt avsaknaden av ett särskilt kapitel om förpackningsavfall.

Anmärkningen avseende hanteringsplanernas ofullständiga geografiska omfattning

26 Kommissionen har genom sin första anmärkning gjort gällande att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt artiklarna 7.1 i direktiv 75/442 och 6.1 i direktiv 91/689 genom att inte upprätta planer för avfallshantering som omfattar hela dess territorium.

27 Mot bakgrund av de uppgifter som de franska myndigheterna har lämnat i sina olika skrivelser och alla de avfallshanteringsplaner som enligt dessa myndigheter var i kraft, har kommissionen funnit att det, vid tidpunkten för ansökans ingivande, saknades departementala planer för bortskaffande av hushållsavfall och liknande avfall för 11 av de 100 franska departementen (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne och Alpes-de-Haute-Provence). Dessutom saknades regionala planer för bortskaffande av annat avfall än hushållsavfall och liknande avfall i fråga om 6 av de 26 franska regionerna (Midi-Pyrénées, Korsika, Martinique, Guadeloupe, Guyana och Réunion).

28 Kommissionen har tillbakavisat den franska regeringens argument att förseningen med att upprätta planer för avfallshantering beror på särskilda omständigheter (tekniska svårigheter, geografisk avskildhet eller ogiltigförklaring

av domstol) och att den således inte utgör ett fördragsbrott. För övrigt kan inte avsikten att införliva de aktuella direktiven med en mer långtgående lagstiftning åberopas för att motivera en underlåtenhet att uppfylla de förpliktelser som följer av dessa direktiv.

29 Kommissionen har anfört att, även om det i artikel 7.1 i direktiv 75/442 föreskrivs att behöriga myndigheter är skyldiga att "så snart som möjligt" upprätta planer för avfallshantering, skall inte detta tolkas som en underförstådd förlängning av den frist för införlivande som fastställs i direktiven 75/442 och 91/689.

30 Eftersom fristen för införlivande enligt direktiv 75/442 i dess ursprungliga lydelse utgick 24 månader efter direktivets delgivning, det vill säga den 18 juli 1977, och eftersom direktiv 91/156 borde ha varit införlivat senast den 1 april 1993, kan det enligt kommissionens uppfattning under alla omständigheter inte rimligen påstås att överskridandet av fristen för införlivande som anges i dessa direktiv inte utgör ett fördragsbrott.

31 Den franska regeringen har inte bestridit att det vid tidpunkten för svaromålets ingivande saknades avfallshanteringsplaner i fråga om elva departement och fyra regioner. Den har icke desto mindre hävdat att detta faktum inte kan anses innebära en underlåtenhet att fullgöra de skyldigheter som följer av direktiven 75/442 och 91/689.

32 Den franska regeringen har till att börja med anfört att de lagar och andra författningar som krävs för att säkerställa tillämpningen i Frankrike av direktiv 75/442, 91/689 och 94/62 redan har antagits. Skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering infördes nämligen redan år 1992 och trädde i kraft i mars 1993.

33 Den franska regeringen har därefter gjort gällande att den frist för införlivande som föreskrivs i direktiv 75/442 och 91/689 inte innebär att hela det nationella territoriet vid denna tidpunkt skall omfattas av departementala eller regionala planer för avfallshantering. Dessa planer skall nämligen enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442 upprättas "så snart som möjligt". Gemenskapslagstiftaren har således medgivit att hela det nationella territoriet inte behöver omfattas av planer för avfallshantering vid utgången av fristen för införlivande av direktiv 75/442. Detta gäller även direktiv 91/689.

34 Enligt den franska regeringens uppfattning innebär uttrycket "så snart som möjligt" i en gemenskapsrättslig bestämmelse en anvisning om en tidsram, vilken ersätter alla allmänna bestämmelser angående frister i den aktuella rättsakten och som inte är tidsbegränsad. Detta uttryck kräver i gengäld att medlemsstaterna visar skyndsamhet vid tillämpningen av den ifrågavarande bestämmelsen. Den franska regeringen anser emellertid att den har visat skyndsamhet vid tillämpningen av relevanta bestämmelser i direktiv 75/442 och 91/689 med tanke på, å ena sidan, att 89 procent av departementen och 85 procent av regionerna redan omfattas av planer för avfallshantering och, å andra sidan, att förseningarna med upprättandet av vissa planer har flera orsaker. Bland dessa orsaker kan nämnas tekniska svårigheter vid utarbetandet av planerna på grund av avståndet till de berörda regionerna och departementen (dessa är öar och utomeuropeiska departement), eller deras komplicerade geografiska förhållanden (Paris), de kvalitetskrav som ställs beträffande planerna och att vissa redan antagna planer ogiltigförklarats av domstol. Den franska regeringen har klargjort att den inte åberopar förfarandets komplexitet som försvar utan att den söker visa att det är denna komplexitet som har gjort att gemenskapslagstiftaren har infört en mera flexibel frist.

35 Den franska regeringen har dessutom gjort gällande att den har uppställt mer ambitiösa målsättningar än de som anges i direktiv 75/442, såsom utveckling av återanvändning och eliminering av okontrollerade deponier, insamling i syfte att återanvända och återvinning av 50 procent av allt material från hushållsavfall, återställande av jämvikten bland nätverken till förmån för återvinning av avfall och särskilt biologisk återvinning i syfte att minska lagring och förbränning.

Detta innebär att den franska regeringen föregriper de målsättningar som uppställts i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1).

36 Den franska regeringen har slutligen hävdat att det är ett oriktigt antagande att de departement och regioner som ännu inte har avslutat utarbetandet av sina avfallshanteringsplaner inte omfattas av några sådana bestämmelser. Även om ingen färdig plan har upprättats har varje område, under det förberedande förfarandet, utarbetat analytiska dokument som kan tjäna som vägledning för myndigheternas verksamhet och som medför att planen på sätt och vis tillämpas i förväg.

37 Den franska regeringen har således yrkat att domstolen skall fastställa att de åtgärder som föreskrivs i direktiven om avfall redan har vidtagits i samtliga departement och regioner, och att förseningen med upprättandet av de planer som inte är färdiga inte beror på de franska myndigheternas försumlighet.

38 Domstolen erinrar i detta hänseende om att, i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 75/442, sådana behöriga myndigheter som avses i artikel 6 i direktivet är skyldiga att så snart som möjligt upprätta en eller flera planer för avfallshantering i syfte att uppnå de målsättningar som anges i artiklarna 3, 4 och 5 i detta direktiv.

39 Det skall konstateras att skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering enligt föreskrifterna i artikel 7.1 i direktiv 75/442 innebär en skyldighet att uppnå ett visst resultat, som inte kan anses fullgjord genom åtgärder som förbereder eller syftar till planernas upprättande, eller som fastställer en rättslig ram för att nå denna målsättning. Såsom den franska regeringen själv har medgivit hade emellertid inte planer för avfallshantering upprättats för hela Republiken Frankrike vid tidpunkten för utgången av den frist på två månader som hade fastställts i det motiverade yttrandet.

40 I syfte att avgöra om kommissionens första anmärkning är befogad skall det först fastställas hur lång frist medlemsstaterna har eller hade för att upprätta planerna för avfallshantering i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 75/442.

41 Det kan i detta hänseende konstateras att användningen av uttrycket "så snart som möjligt" i denna bestämmelse är en anvisning om att den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 2.1 första stycket i direktiv 91/156 inte avser skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering. Om så vore fallet skulle nämligen detta uttryck sakna betydelse. Av detta följer att uttrycket "så snart som möjligt" skall anses innebära att de behöriga myndigheterna har en skälig tidsfrist för att uppfylla denna särskilda skyldighet. Denna frist är fristående från den frist som gäller för det ovannämnda direktivets införlivande.

42 Vid fastställandet av detta uttrycks räckvidd och i syfte att avgöra vad som är en skälig tidsfrist för att fullgöra skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 75/442, skall inte endast denna bestämmelses ordalydelse beaktas, utan även dess historiska sammanhang och målsättningarna med den lagstiftning vari bestämmelsen ingår.

43 I detta hänseende erinrar domstolen, för det första, om att skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering och för bortskaffande av giftigt och annat farligt avfall infördes i gemenskapsrätten genom artikel 6 i direktiv 75/442 i dess ursprungliga lydelse och artikel 12.1 i rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall (EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym, 2, s. 85). Dessa bestämmelser skiljer sig till sin ordalydelse inte märkbart från artikel 7.1 i direktiv 75/442 och artikel 6.1 i direktiv 91/689.

44 För det andra framgår det, i fråga om målsättningarna med skyldigheten enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442, av artikelns ordalydelse att denna skyldighet är en nödvändig förutsättning för att helt och hållet uppnå de målsättningar som anges i artiklarna 3, 4 och 5 i detta direktiv (se analogt domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-387/97, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-5047, punkt 95). Bland dessa målsättningar återfinns främst skyddet för folkhälsan och miljön, vilket utgör kärnan i gemenskapslagstiftningen om avfall. Enligt rättspraxis skall därför ett åsidosättande av skyldigheten att upprätta planer för avfallshantering anses allvarligt, även om det endast avser en mycket begränsad del av en medlemsstats territorium såsom ett enda departement (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 94 eller 95), eller ett enda dalområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-7773, punkt 69).

45 Mot bakgrund av dessa överväganden skall det fastställas att även om uttrycket "så snart som möjligt" i artikel 7.1 i direktiv 75/442 innebär att medlemsstaterna skall medges en skälig frist för att upprätta planer för avfallshantering, är det icke desto mindre klart att, med hänsyn till dessa planers betydelse för att uppnå direktivets målsättningar och även med tanke på att denna skyldighet infördes 1975, Republiken Frankrikes försening inte på något vis kan anses rimlig. Vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 5 oktober 1998, hade det nämligen gått mer än sju år respektive nära sju år sedan direktiv 91/156 och 91/689 offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

46 De svårigheter som den franska regeringen påstår sig ha mött vid utarbetandet av planerna för avfallshantering kan i detta hänseende inte motivera så betydande förseningar.

47 Vad gäller i första hand ogiltigförklaringarna av vissa planer och de tekniska svårigheterna, vilka bland annat beror på det stora avståndet till vissa

departement och regioner eller komplicerade geografiska förhållanden, erinrar domstolen om att en medlemsstat, enligt fast rättspraxis, inte kan åberopa interna förhållanden, såsom exempelvis tillämpningssvårigheter som uppkommer vid genomförandet av en gemenskapsrättsakt, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som följer av gemenskapsrättsliga normer (se särskilt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkt 70).

48 I andra hand kan det faktum att en medlemsstat påstår att den har uppställt mer ambitiösa målsättningar än de som anges i ett direktiv inte frigöra denna stat från skyldigheten att inom den föreskrivna fristen uppfylla åtminstone de krav som ställs i detta direktiv.

49 Med beaktande av ovanstående överväganden fastställer domstolen att kommissionens första anmärkning avseende avfallshanteringsplanernas ofullständiga geografiska omfattning är befogad.

Anmärkningen om en ofullständig materiell omfattning av planerna för hantering av avfall och farligt avfall

50 Kommissionen har genom sin andra anmärkning gjort gällande att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442 och 6.1 i direktiv 91/689 genom att inte upprätta planer för hantering av samtliga avfall.

51 Kommissionen har i ansökan varigenom talan väcktes gjort gällande att konstaterandet att inte alla kategorier av avfall omfattas av hanteringsplaner bekräftas av den franska regeringens svar på den formella underrättelsen och det

motiverade yttrandet i fråga om de tre kategorier av avfall som kommissionen nämnde som exempel på avfallshanteringsplanernas ofullständiga materiella omfattning (avfall innehållande PCB, sjukvårdsavfall och speciellt hushållsavfall).

52 Till följd av de förklaringar som den franska regeringen lämnade i sin duplik inskränkte kommissionen under den muntliga förhandlingen sin anmärkning till att avse de tre kategorier av avfall för vilka den har funnit att det saknas hanteringsplaner.

53 Domstolen skall således bedöma kommissionens andra anmärkning med beaktande av de begränsningar som denna har redogjort för.

Avfall innehållande PCB

54 I fråga om avfall som innehåller PCB har kommissionen påpekat att de franska myndigheterna själva i sitt svar på det motiverade yttrandet har bekräftat att 22 av de 26 franska regionerna inte omfattas av någon plan för denna kategori av avfall. I motsats till dessa myndigheters uppfattning, kan enligt kommissionen avsaknaden av hanteringsplaner för avfall innehållande PCB inte motiveras med hänvisning till införlivandet av rådets direktiv 96/59/EG av den 16 september 1996 om bortskaffande av polyklorerade bifenyler och polyklorerade terfenyler (PCB/PCT) (EGT L 243, s. 31).

55 Den franska regeringen har inte bestridit att denna situation förelåg vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet. Den har likväl gjort gällande att 14 regionala planer i november 1999 uttryckligen innehöll särskilda

bestämmelser angående hantering av avfall innehållande PCB. I de övriga regionerna behandlades PCB i de bestämmelser som tillämpades beträffande allt farligt avfall i enlighet med dekret nr 97-517 av den 15 maj 1997 om klassificering av farligt avfall (JORF av den 23 maj 1997, s. 7764). Den franska regeringen har påpekat att bilaga II till detta dekret, avseende förteckningen över avfall, innehåller ett avsnitt om hydrauloljor innehållande PCB och ett avsnitt om transformatorer och ackumulatorer innehållande PCB. Det är således inte riktigt att avfall innehållande PCB i 22 franska regioner inte omfattas av en plan för bortskaffande i enlighet med bestämmelserna i direktiv 75/442.

56 Den franska regeringen har tillagt att, eftersom en nationell plan för bortskaffande av avfall innehållande PCB och polyklorerade terfenyler är under utarbetande i syfte att uppfylla de skyldigheter som följer av direktiv 96/59, är det inte nödvändigt att dessutom omarbeta alla de regionala planerna för att där införa ett särskilt avsnitt om PCB. Ett sådant ändringsförfarande skulle för övrigt ta längre tid än utarbetandet av den nämnda nationella planen för bortskaffande.

57 I detta hänseende erinrar domstolen för det första om att planerna för avfallshantering, enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442, till vilken det hänvisas i artikel 6.1 i direktiv 91/689, i första hand skall ange de typer av avfall som skall återvinnas eller bortskaffas, vilket innebär att det i själva planerna skall fastställas vilka kategorier av avfall som dessa omfattar. Även om dekret nr 97-517, som innehåller två avsnitt om PCB, är tillämpligt beträffande allt farligt avfall kan detta inte uppväga det faktum att PCB inte omnämns i de regionala planerna för avfallshantering.

58 För det andra, i fråga om argumentet att det inte är nödvändigt att införliva direktiv 91/689 eftersom direktiv 96/59 har antagits, kan det endast konstateras att ämnen som innehåller PCB uttryckligen omnämns i det första direktivet och att detta följaktligen skall införlivas vad gäller dessa substanser. Det föreskrivs

under alla omständigheter i direktiv 96/59 inte något undantag eller någon inskränkning beträffande genomförandet av direktiv 91/689.

59 Domstolen finner följaktligen att kommissionens andra anmärkning är befogad i det den avser avfall innehållande PCB.

Sjukvårdsavfall

60 Kommissionen har gjort gällande att den franska regeringen i fråga om sjukvårdsavfall uttryckligen har erkänt i sitt svar på det motiverade yttrandet att fem regioner inte alls omfattas av någon fungerande plan.

61 Den franska regeringen har medgivit att det saknas planer för hantering av sjukvårdsavfall beträffande fem regioner. Den har emellertid påpekat att utarbetandet av en plan för bortskaffande av avfall är en komplicerad procedur och att det inte i direktiv 75/442 föreskrivs någon tidsfrist.

62 Av de skäl som utvecklats i punkt 40—47 i denna dom finner domstolen i detta hänseende att den franska regeringens argumentering, vilken syftar till att fastslå att det inte i direktiv 75/442 föreskrivs någon frist för utarbetandet av planer för avfallshantering, skall underkännas.

63 Eftersom det beträffande fem franska regioner saknas planer för hantering av sjukvårdsavfall, vilket den franska regeringen själv har medgivit, finner domstolen att kommissionens andra anmärkning är befogad i den del den avser sjukvårdsavfall.

Speciellt hushållsavfall

64 Kommissionen har gjort gällande att den ordning som den franska regeringen har inrättat beträffande särskilt hushållsavfall, enligt vilken behandlingen av denna kategori av avfall kan överföras från de regionala planerna till de departementala planerna, inte är tillfredsställande eftersom de departementala planerna ännu inte har upprättats och således inte kan omfatta denna kategori av avfall.

65 De franska myndigheterna har förvisso angivit i svaret på det motiverade yttrandet att speciellt hushållsavfall kan omfattas både av en regional och en departemental plan och de har hävdat att denna kategori av avfall behandlas i 16 regioner och i 22 departement. Enligt kommissionens uppskattning saknades det vid tidpunkten då ansökan ingavs beträffande 18 av 100 franska departement såväl en regional som en departemental plan för detta avfall.

66 Den franska regeringen har hävdat att det inte finns något hinder för att behandlingen av detta avfall överförs från de regionala planerna till de departementala planera. Denna lösning inför endast en valmöjlighet mellan regional och departemental behandling utan att ett område för den skull kan undgå att omfattas av en hanteringsplan.

67 Den franska regeringen har dessutom anfört att av de 18 departement som enligt kommissionen saknar en plan för hantering av speciellt hushållsavfall omfattas redan 15 av kommissionens första anmärkning. I fråga om dessa departement kan denna grund följaktligen inte tas upp till sakprövning, eftersom den inte är skild från den första grunden. Vad gäller de tre andra departementen (Oise, Haute-Loire och Puy-de-Dôme), har den franska regeringen för det första klargjort att prefekten den 19 oktober 1999 antog förslaget till en ny plan för Oise och, för det andra, att de departementala planerna för Haute-Loire och

Puy-de-Dôme, vilka hör till regionen Auvergne, hade upprättats före den regionala planen som överlämnar hanteringen av speciellt hushållsavfall till departementet och att dessa planer därför är under omarbetning. Denna grund kan i fråga om de två sistnämnda departementen inte godtas av samma skäl som anges beträffande de planer som ännu inte upprättats, det vill säga därför att det i direktiven 75/442 och 91/689 inte föreskrivs någon frist för planernas utarbetande.

68 Kommissionen medgav i sin replik att den andra anmärkningen, i den del den avser speciellt hushållsavfall, delvis sammanfaller med den första anmärkningen. Kommissionen har i detta hänseende förtydligat att anmärkningen endast skall avse departementen Haute-Loire och Puy-de-Dôme, vilka inte omfattas av en plan för bortskaffande av speciellt hushållsavfall.

69 I detta hänseende konstaterar domstolen endast att det, såsom den franska regeringen har medgivit, saknas planer för bortskaffande av speciellt hushållsavfall för departementen Haute-Loire och Puy-de-Dôme. Den franska regeringens argumentering, enligt vilken det i direktiv 75/442 inte föreskrivs någon frist för upprättandet av sådana planer, skall av de skäl som angivits i punkterna 40—47 i denna dom underkännas.

70 Kommissionens andra anmärkning är således befogad i den del den avser speciellt hushållsavfall.

Anmärkningen om avsaknaden av ett särskilt kapitel om förpackningsavfall i planerna för avfallshantering

71 Kommissionen har i sin tredje anmärkning gjort gällande att de franska myndigheterna i skrivelser under det administrativa förfarandet bekräftade att

det saknas ett särskilt kapitel om förpackningsavfall i planerna för avfallshantering i Frankrike, vilket utgör ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av artikel 14 i direktiv 94/62. Kommissionen har tillagt att den franska regeringen inte har underrättat kommissionen om någon enda plan som verkligen har antagits och som innehåller ett sådant kapitel.

72 Den franska regeringen har påpekat att artiklarna 14 och 22 i direktiv 94/62 skall tolkas så att skyldigheten att införa ett särskilt kapitel om förpackningsavfall inte kan uppfyllas innan planen i vilken detta kapitel skall införas har upprättats. Enligt den franska regeringen leder uttrycket "som krävs" (och inte "som har upprättats" eller "som borde ha upprättats"), vilket används i direktiv 94/62 i fråga om avfallshanteringsplanerna, till slutsatsen att dessa planer inte nödvändigtvis behövde upprättas före utgången av fristen för införlivandet av direktiv 75/442.

73 Av de skäl som angivits i punkterna 40—47 i denna dom kan denna argumentering inte godtas. Med hänsyn till att de planer för avfallshantering som upprättats, såsom den franska regeringen har medgivit, inte innehåller ett särskilt kapitel om hantering av förpackningsavfall finner domstolen att kommissionens tredje anmärkning om avsaknaden av ett sådant kapitel i samtliga planer för avfallshantering är befogad.

74 Under dessa omständigheter finner domstolen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i direktiv 75/442, artikel 6.1 i direktiv 91/689 och artikel 14 i direktiv 94/62 genom att inte upprätta planer för avfallshantering för hela Frankrike, genom att i fråga om vissa regioner eller departement inte utarbeta sådana planer för avfall innehållande PCB, för sjukvårdsavfall samt för speciellt hushållsavfall och genom att inte ha lagt till ett särskilt kapitel om förpackningar i samtliga planer för avfallshantering som antagits.

Rättegångskostnader

75 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, skall denna stat ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.1 i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall i dess lydelse enligt rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991, artikel 6.1 i rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall och artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall genom att inte

upprätta planer för avfallshantering för hela Frankrike, genom att i fråga om vissa regioner eller departement inte utarbeta sådana planer för avfall innehållande polyklorerade bifenyler, för sjukvårdsavfall samt för speciellt hushållsavfall och genom att inte lägga till ett särskilt kapitel om förpackningar i samtliga planer för avfallshantering som antagits.

2) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 maj 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

F. Macken

Ordförande på sjätte avdelningen