SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 31. Januar 2002 [1]

I — Einführung

1. Die Kommission wirft der Französischen Republik im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren vor, nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben, um zu gewährleisten, dass sämtliche in Frankreich betriebenen Müllverbrennungsanlagen bei Ablauf der Umsetzungsfrist den Vorgaben der Richtlinien 89/369/EWG des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll [2] (im Folgenden: Richtlinie 89/369) und 89/429/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll [3] (im Folgenden: Richtlinie 89/429) entsprachen. Frankreich räumt zwar ein, dass die Vorgaben der Richtlinien in einigen Anlagen tatsächlich nicht eingehalten worden sind, meint aber dennoch, alle nach den Richtlinien notwendigen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen ergriffen zu haben.

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. 1989, L 163, S. 32.
3 — ABl. 1989, L 203, S. 50.

II — Rechtlicher Rahmen

2. In Ergänzung der Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen [4] (im Folgenden: Richtlinie 84/360) sehen die Richtlinien 89/369 und 89/429 bestimmte Standards für neue bzw. bestehende Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsmüll vor. Neue Anlagen im Sinne der Richtlinie 89/369 sind gemäß Artikel 1 Nr. 5 in Verbindung mit Artikel 12 der Richtlinie Anlagen, die nach dem 1. Dezember 1990 genehmigt worden sind. Alle vorher genehmigten Anlagen fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 89/429.

3. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/369 bestimmt:

„Die neuen Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll sind so auszulegen, aus-

4 — ABl. 1984, L 188, S. 20.

zurüsten und zu betreiben, dass die bei der Müllverbrennung entstehenden Gase nach der letzten Zufuhr von Verbrennungsluft in kontrollierter und homogener Form selbst unter den ungünstigsten Bedingungen für die Dauer von wenigstens zwei Sekunden bei mindestens 6 % Sauerstoff eine Temperatur von mindestens 850 °C erreichen."

4. Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften [zu erlassen], um dieser Richtlinie bis zum 1. Dezember 1990 nachzukommen...".

5. Die Richtlinie 89/429 überträgt die Standards mit Wirkung zum 1. Dezember 1996 für neue Anlagen auf bestehende Anlagen:

„Artikel 2

Gemäß Artikel 13 der Richtlinie 84/360/EWG treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Betrieb von bestehenden Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll wie folgt geregelt wird:

a) Anlagen, deren Nennkapazität 6 Tonnen Abfälle pro Stunde oder mehr betragen, müssen spätestens zum 1. Dezember 1996 den Bedingungen für neue Verbrennungsanlagen mit derselben Kapazität entsprechen, wie sie in der Richtlinie 89/369/EWG des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll... geregelt sind; dies gilt nicht für die Bestimmungen des Artikels 4, die durch die des Artikels 4 der vorliegenden Richtlinie ersetzt werden;

...

Artikel 4

(1) a) Spätestens zum 1. Dezember 1996 müssen bestehende Anlagenmit einer Kapazität von mindestens 6 Tonnen pro Stunde folgende Verbrennungsbedingungen einhalten: Die Verbrennungsgase müssen nach der letzten Zufuhr von Verbrennungsluft auch unter den ungünstigsten Bedingungen für mindestens 2 Sekunden auf eine Temperatur von wenigstens 850 °C bei mindestens 6 % Sauerstoff

gebracht werden. Bei größeren technischen Schwierigkeiten jedoch muss die Bestimmung betreffend der Zeitdauer von 2 Sekunden erst ab dem Zeitpunkt angewandt werden, zu dem die Öfen erneuert werden.

..."

6. Die Richtlinien wurden durch den ministeriellen Erlass (arrêté ministériel) vom 25. Januar 1991 über Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsabfall (im Folgenden: ministerieller Erlass) [5] in nationales Recht umgesetzt.

III — Vorgerichtliches Verfahren

7. Die Kommission wurde mit einer Beschwerde über die Müllverbrennungsanlage von Maubeuge befasst, die sie unter der Nummer 99/4014 registrierte.

8. Zudem erhielt die Kommission Kenntnis von einer Übersicht des französischen Ministeriums für Raumplanung und Umwelt vom 1. Dezember 1996, aus der sich ergab, dass ungefähr 40 Müllverbrennungsanlagen mit einer Kapazität von mehr als 6 Tonnen Abfall pro Stunde nicht den Vorgaben des ministeriellen Erlasses entsprachen [6].

9. Aus einer Pressemitteilung des Ministeriums für Raumordnung und Umwelt vom 18. Februar 1999 ging hervor, dass bei folgenden Anlagen mit einer Kapazität von über 6 Tonnen Abfall pro Stunde ein Dioxinausstoß zwischen 13 und 99 ng I-TEQ/m^3 [7] zu verzeichnen war: Brive, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge und Le Havre (zu Bedeutung und Auswirkung der Emissionswerte siehe unten Nrn. 39 bis 41). Weiter wurde mitgeteilt, dass 1998 wenigstens zeitweise noch zwölf der insgesamt 75 Müllverbrennungsanlagen in Betrieb waren, ohne die Vorgaben des ministeriellen Erlasses einzuhalten, nämlich die Anlagen in La Rochelle, Blois, Angers, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Le Havre, Belfort, Rungis, Douchy und Noyelles-sous-Lens.

10. Am 28. April 1999 richtete die Kommission deswegen ein Mahnschreiben an die Französische Republik, in dem sie ihr vorwarf, nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen zu haben, um zu gewährleisten, dass alle Müllverbrennungs-

5 — JORF vom 8. März 1991, S. 3330.

6 — Die französische Regierung hat in ihrer Klagebeantwortung erklärt, dass sich diese Aufstellung nur auf bestehende Anlagen bezogen habe.

7 — I-TEQ/m^3 steht für „internationale Toxizitätsäquivalente pro Kubikmeter Abgas". Siehe zur Ermittlung der Toxizitätsäquivalente bei Dioxinen und Furanen Artikel 7 Absatz 2 Satz 3 und Anhang I der Richtlinie 94/67/EG des Rates vom 16. Dezember 1994 über die Verbrennung gefährlicher Abfälle (ABl. 1994, L 365, S. 34).

anlagen in Frankreich unter Beachtung der Vorgaben der Richtlinien 89/369 und 89/429 betrieben werden.

11. Die französische Regierung antwortete mit Schreiben vom 22. September 1999. Sie erläuterte, dass von den ungefähr 70 in Frankreich betriebenen Anlagen zur Verbrennung von Siedlungsmüll mit einer Kapazität von mehr als 6 Tonnen Abfall pro Stunde zu Beginn des Jahres 1998 noch etwa 27 den Vorgaben des ministeriellen Erlasses und damit den Richtlinien 89/369 und 89/429 nicht genügten. Trotz den vom Ministerium angeordneten Maßnahmen hätten zu Beginn des Jahres 1999 noch zwölf Anlagen nicht den Vorgaben entsprochen.

12. Anfang 1998 seien die Ergebnisse von Dioxinmessungen bekannt gegeben worden. Danach habe der Ausstoß von 19 Anlagen mehr als 10 ng I-TEQ/m^3 betragen. 15 dieser Anlagen seien nicht konform mit dem ministeriellen Erlass gewesen. Weitere Messungen Anfang 1999 hätten gezeigt, dass noch neun Anlagen den Grenzwert überschritten, von denen fünf den Regelungen nicht entsprachen.

13. Mit Schreiben vom 21. Oktober 1999 richtete die Kommission darauf eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Französische Republik, in der sie den Vorwurf aus dem Mahnschreiben wiederholte und eine Frist von zwei Monaten für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen setzte.

14. In ihrem Antwortschreiben vom 22. Dezember 1999 teilte die französische Regierung mit, dass die Zahl der Anlagen, die den gesetzlichen Standards nicht entsprechen, von 27 im Jahre 1998 auf sieben am Ende des Jahres 1999 gesunken sei, nämlich die Anlagen in Angers, Douchy, La Rochelle, Le Havre, Le Mans, Maubeuge und Rouen. Dies zeige, dass die ergriffenen Maßnahmen weder ineffizient noch ungenügend gewesen seien. Lediglich bei den vier Anlagen Dijon, Maubeuge, Rouen und Le Havre übersteige der Dioxinausstoß 10 ng I-TEQ/m^3, wobei die Anlage in Dijon allerdings die gesetzlichen Bedingungen erfülle.

In einer Mitteilung vom 11. Februar 2000 informierten die französischen Behörden die Kommission über die bezüglich der sieben nicht konformen Anlagen ergriffenen und geplanten Maßnahmen.

IV — Anträge und Verfahren

15. Die Kommission hat am 12. Februar 2001 Klage eingereicht. Sie beantragt,

1. festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/369/EWG und aus den Artikeln 2 Buchstabe a und 4 der Richtlinie 89/429/EWG sowie Artikel 249 Absatz 3 EG verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass alle Verbrennungsanlagen, die derzeit in Frankreich in Betrieb sind, entweder gemäß den in den Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen betrieben oder rechtzeitig stillgelegt werden, d. h. für die neuen Anlagen am 1. Dezember 1990 und für die bestehenden Anlagen am 1. Dezember 1996;

2. der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

16. Die Französische Republik beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen;

2. der Kommission die Kosten aufzuerlegen;

17. Eine mündliche Verhandlung hat nicht stattgefunden.

V — Vorbringen der Parteien

18. Die *Kommission* ist der Auffassung, dass die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Richtlinien 89/369 und 89/429 und Artikel 249 EG verstoßen habe. Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/369 und Artikel 2 Satz 1 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/429 stellten Mindeststandards für den Verbrennungsprozess in Müllverbrennungsanlagen auf, die von Neuanlagen ab dem 1. Dezember 1990 und von bestehenden Anlagen mit einer Kapazität von sechs Tonnen und mehr pro Stunde ab dem 1. Dezember 1996 einzuhalten waren.

19. Die Kommission vertritt zudem die Ansicht, dass der Dioxinausstoß bei Nichteinhaltung dieser Verbrennungsbedingungen den Grenzwert von 10 ng I-TEQ/m^3 überschreite. In der Erwiderung präzisiert die Kommission, dies sei keine wissenschaftlich bewiesene Aussage, entspreche aber der Erfahrung.

20. Aus den eigenen Angaben der französischen Behörden in dem Antwortschreiben auf die mit Gründen versehene Stellungnahme folge, dass mindestens sieben Müllverbrennungsanlagen trotz Verstoß gegen diese Anforderungen nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist weiter betrieben worden seien.

21. Die französischen Behörden hätten erst im April 1998 konkrete Maßnahmen ergriffen, obwohl die Frist für bestehende Anlagen bereits am 1. Dezember 1996 abgelaufen sei. Die Maßnahmen seien somit verspätet ergriffen worden und auch nicht ausreichend gewesen, da bei Klagerhebung, also fast vier Jahre nach Ablauf der Frist, noch immer nicht alle Anlagen den Regeln entsprächen.

22. Die *französische Regierung* ist der Ansicht, die Richtlinien korrekt in nationales Recht umgesetzt zu haben und alles für die Durchführung der Bestimmungen getan zu haben.

23. Sie erläutert, dass die von den Richtlinien erfassten Anlagen klassifizierte Anlagen im Sinne des Gesetzes Nr. 76-663 vom 19. Juli 1976 [8] seien. Artikel 23 dieses Gesetzes (jetzt Artikel L.514-1 code de l'environnement) sähe verwaltungsrechtliche Sanktionen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Bestimmungen vor. So könne der Präfekt dem Anlagenbetreiber eine Frist zur Beseitigung der Mängel setzen. Nach Ablauf der Frist könne er Zwangsmaßnahmen ergreifen, insbesondere die Hinterlegung eines Geldbetrages in der Höhe der Kosten anordnen, die für die Modernisierungsmaßnahmen aufzubringen seien (consignation), oder die Anlage stilllegen. Damit sei die Nichteinhaltung der durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Standards mit denselben Sanktionen belegt wie Verstöße gegen rein nationale Vorgaben. [9]

24. Das Verhalten selbständiger natürlicher und juristischer Personen könne dem Mitgliedstaat nicht zugerechnet werden. Vielmehr sei ihm allenfalls der Vorwurf zu machen, diesem Verhalten nicht durch geeignete Sanktionen begegnet zu sein.

25. Das für Umweltschutz zuständige Ministerium habe jedoch seit 1996 ein „energisches Programm" durchgeführt, um die Einhaltung der Vorgaben des ministeriellen Erlasse zu gewährleisten. Dadurch sei die Zahl der nicht gesetzeskonformen Anlagen von 40 im Jahr 1996 auf sieben (Ende 1999) beziehungsweise zwei bei Einreichung der Gegenerwiderung im August 2001 gesunken. Angesichts des Zeitraums, den die Umrüstung der Anlagen in Anspruch nehme, und des Abfallaufkommens sei es allerdings nicht möglich gewesen, die betroffenen Müllverbrennungsanlagen mit sofortiger Wirkung stillzulegen

8 — JORF vom 20. Juli 1976, S. 4320.

9 — Die französische Regierung zitiert hierzu das Urteil vom 21. September 1989 in der Rechtssache 68/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 2965).

26. Aus dem Wortlaut des Artikels 2 der Richtlinie 89/429 [10] ergebe sich nur die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Anlagen bestimmten Regeln unterworfen werden, und zu gewährleisten, dass diese Regeln beachtet werden.

27. Der Gerichtshof habe in dem Urteil vom 9. November 1999 [11] festgestellt, dass aus dem Abweichen der tatsächlichen Situation von den Vorgaben einer Richtlinie grundsätzlich nicht darauf geschlossen werden könne, dass der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei. Lasse der Mitgliedstaat die richtlinienwidrige Situation über einen längeren Zeitraum zu und komme es deswegen zu einer signifikanten Umweltbeeinträchtigung, so könne dies aber auf eine Überschreitung des Ermessens hindeuten, das die Richtlinie den Mitgliedstaaten einräume.

28. Zwischen dem 1. Dezember 1996 und dem Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist seien vier Jahre vergangen [12]. Bei Ablauf dieser Frist hätten nur noch sieben Anlagen den Vorgaben der Richtlinie nicht entsprochen. Die Nichteinhaltung der Vorgaben durch die Anlage Maubeuge werde sechs Jahre fortbestanden haben, wenn die Arbeiten im Jahre 2002 abgeschlossen sein werden. Lediglich im Falle der Anlage von Le Havre würden die Normen in absehbarer Zeit nicht eingehalten. Deswegen könne insgesamt weder von einem längeren Zeitraum noch von einer signifikanten Umweltbeeinträchtigung die Rede sein.

29. Die *Kommission* ist dagegen der Ansicht, dass die französischen Behörden zu spät und nicht entschieden eingeschritten seien. Dadurch sei es zu erheblichen Beeinträchtigungen gekommen. Außerdem sei für die Feststellung der Vertragsverletzung der Zeitpunkt entscheidend, zu dem die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist abgelaufen sei. [13] Die Umrüstung weiterer Anlagen nach Ablauf dieser Frist sei unerheblich.

30. Die *französische Regierung* führt weiterhin an, dass die Kommission die Überschreitung des Grenzwertes von 10 ng I-TEQ/m^3 Dioxin rüge, obwohl die Richtlinie diesen Grenzwert gar nicht festgesetzt habe. Zwar sei diese Dioxinmenge ein anerkannter Vorsorgewert. Die Kommission habe aber keinen wissenschaftlichen Beweis dafür geliefert, dass sich von einem höheren Dioxinausstoß zwingend auf die Nichteinhaltung der in den Richtlinien vorgesehenen Verbrennungsbedingungen schließen lasse. Gegenwärtig überschreite der Dioxinausstoß in drei Anlagen (Dijon, Chambéry und Benesse-Maremne) noch den genannten Wert, obwohl kein Verstoß gegen die Vorschriften der Richtlinien festgestellt worden sei.

10 — Die französische Fassung des Artikels 2 Absatz 1 Richtlinie 89/429 lautet: „... les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise... au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles ..."

11 — Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773, Randnrn. 67 und 68).

12 — Zwischen dem 1. Dezember 1996 und dem Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist im Dezember 1999 sind tatsächlich nur drei und nicht vier Jahre vergangen.

13 — Die Kommission stützt sich auf das Urteil vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-384/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-3823, Randnr. 35).

31. In der Gegenerwiderung hat die französische Regierung noch vorgetragen, es seien zwei Kategorien von Anlagen zu unterscheiden:

— Anlagen, die die in den Richtlinien und dem ministeriellen Erlass vorgesehenen Verbrennungsbedingungen nicht einhalten und

— Anlagen, bei denen zwar die gesetzlichen Bedingungen eingehalten werden, deren Dioxinausstoß dennoch 10 ng I-TEQ/m^3 überschreite.

32. Da die Kommission in der Erwiderung eingeräumt habe, dass nur im Falle der ersten Kategorie ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht gegeben sei, habe sie ihre ursprüngliche Klage teilweise zurückgenommen. Der in der Klage erhobene Vorwurf habe sich nämlich auch auf Anlagen der zweiten Kategorie erstreckt. Dies müsse bei der Kostenentscheidung berücksichtigt werden.

VI — Rechtliche Würdigung

A — *Gegenstand der Klage*

33. Der Antrag der Kommission ist sehr allgemein formuliert. Zudem ist er seinem Wortlaut nach auf eine Feststellung bezüglich der „derzeit" in Frankreich betriebenen Müllverbrennungsanlagen gerichtet. Maßgeblich für die Feststellung einer Vertragsverletzung durch den Gerichtshof ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung die Lage bei Ablauf der Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme [14]. Daher bedarf es einiger Ausführungen zur Bestimmung des Streitgegenstandes.

34. Der Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens wird bereits durch das vorgerichtliche Verfahren bestimmt und darf in der Klage nicht erweitert werden; nur so werden die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaats gewahrt. [15]

35. Vorliegend ist zwischen den Parteien unstreitig, dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen den Vorgaben der Richtlinien 89/369 und 89/429 voll und ganz entsprechen.

36. Der Antrag der Kommission ist vielmehr auf die Feststellung gerichtet, dass die Französische Republik nicht alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass alle Verbrennungsanlagen, die derzeit in

14 — Siehe u. a. Urteile vom 8. November 2001 in der Rechtssache C-127/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-8305, Randnr. 38) und vom 14. Juni 2001 in der Rechtssache C-207/00 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4571, Randnr. 27).

15 — Ständige Rechtsprechung vgl. z. B. Urteil C-365/97 (Kommission/Italien), zitiert in Fußnote 11, Randnr. 23.

Frankreich in Betrieb sind, entweder gemäß den in den Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen betrieben werden oder rechtzeitig stillgelegt worden sind.

37. Dieser Antrag ist für sich allein genommen so unbestimmt, dass man sogar Zweifel an der Zulässigkeit haben könnte. Nimmt man ihn wörtlich, könnte sich die Französische Republik nur verteidigen, indem sie nachweist, dass tatsächlich jede einzelne in Frankreich betriebene Müllverbrennungsanlage gleich welcher Größe den Vorgaben der Richtlinie entspricht. Aus den gerügten Normen, insbesondere dem Verweis auf Artikel 2 Satz 1 Buchstabe a der Richtlinie 89/429, lässt sich allenfalls schließen, dass die Kommission ihr Begehren hinsichtlich bestehender Anlagen auf solche mit einer Leistung von mehr als 6 Tonnen Abfall pro Stunde beschränkt.

38. Zwar müssten die französischen Behörden aufgrund der Mitteilungen über die Messergebnisse gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 89/369 über die für diese Beweisführung erforderlichen Daten verfügen. Jedoch ist nach den allgemeinen Regeln des Vertragsverletzungsverfahrens zunächst die Kommission für den Verstoß beweispflichtig [16] und nicht der Mitgliedstaat für das Fehlen des Verstoßes. Durch die negative Formulierung des Antrags verlagert die Kommission faktisch die Beweislast auf den Mitgliedstaat.

39. Der Antrag ist jedoch nicht losgelöst von den Feststellungen der Kommission im vorgerichtlichen Verfahren und von der Begründung der Klage zu beurteilen. Seit Einleitung des Verfahrens rügt die Kommission, dass *konkrete*, jeweils in den Veröffentlichungen der französischen Behörden aufgeführte und damit genau feststellbare Anlagen mit einer Leistung von mehr als 6 Tonnen Abfall pro Stunde die Kennzahlen der Richtlinien nicht einhalten. Sie hat dabei in dem Mahnschreiben und der mit Gründen versehenen Stellungnahme auch aus der Überschreitung des Werts von 10 ng I-TEQ/m^3 auf die Nichteinhaltung der in den Richtlinien vorgesehenen Verbrennungsbedingungen geschlossen. [17]

16 — Vgl. Urteile vom 15. März 2001 in der Rechtssache C-147/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2387; Randnr. 27) und vom 16. November 2000 in der Rechtssache C-214/98 (Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-9601, Randnr. 42).

17 — Dass dieser Schluss nicht ganz aus der Luft gegriffen ist, zeigt sich daran, dass die französischen Behörden offenbar selbst einen entsprechenden Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Verbrennungsbedingungen und dem Dioxinausstoß annehmen. So ist auf der Home-Page des Ministeriums für Raumordnung und Umwelt zu lesen:
„Ainsi, pour les usines d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure une réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs ... Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3) ...“
(http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/dos-dir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm)
Auch in den Richtlinien wird ein Zusammenhang zwischen der Einhaltung bestimmter Verbrennungsbedingungen und dem Ausstoß von Dioxinen hergestellt. Gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 89/369 und der entsprechenden Vorschrift der Richtlinie 89/429 dürfen die Mitgliedstaaten von Artikel 4 Absatz 1 abweichende Verbrennungsbedingungen zulassen, wenn dieselben Emissionswerte für Dioxine und Furane erreicht werden.

40. Nachdem die französische Regierung in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme eingeräumt hatte, dass jedenfalls in sieben Anlagen die Verbrennungsbedingungen nicht den Vorgaben entsprechen, musste die Kommission für den Nachweis der Vertragsverletzung in der Klageschrift nicht mehr von der Grenzwertüberschreitung auf die Nichteinhaltung der Verbrennungsbedingungen schließen. So führt sie in dem „en droit" überschriebenen Abschnitt der Klage unter Punkt 33 aus, der Antwort der französischen Regierung sei zu entnehmen, dass zahlreiche Anlagen unter Verstoß gegen die in den Richtlinien vorgegebenen Verbrennungsbedingungen betrieben worden sind und mindestens sieben trotz Nichteinhaltung dieser Bedingungen weiter betrieben werden.

41. Selbst wenn man in der Überschreitung des Wertes von 10 ng I-TEQ/m^3 einen selbständigen Vorwurf der Kommission sehen wollte, so hat sie diesen Vorwurf als solchen in der Klage nicht aufrechterhalten. Zwar hat die Kommission in der Sachverhaltsdarstellung ihre im vorgerichtlichen Verfahren geäußerte Schlussfolgerung vom Dioxinausstoß auf die Verbrennungsbedingungen wiedergegeben, sie hat aber in ihren Rechtsausführungen hieraus keine fortbestehende weiter gehende Vertragsverletzung hergeleitet. Der von der Kommission in der Klage erhobene Vorwurf bezieht sich nur noch darauf, dass sieben Anlagen unter Missachtung der Verbrennungsbedingungen betrieben worden sind. So verstanden ist der Gegenstand hinreichend bestimmt.

42. Aus diesen Ausführungen ergibt sich zugleich, dass die Kommission ihre Klage nicht in der Erwiderung teilweise zurückgenommen hat, wie die französische Regierung geltend macht.

43. Der Antrag bedarf noch in einem zweiten Punkt einer klarstellenden Auslegung. Die Kommission beantragt eine Feststellung des Gerichtshofes hinsichtlich aller Anlagen, die „derzeit" in Frankreich in Betrieb (actuellement en fonctionnement) sind. Die Klage hat hier die Formulierung des Tenors der mit Gründen versehenen Stellungnahme übernommen. In diesem Zusammenhang war die Formulierung auch zutreffend. Für die Feststellung der Vertragsverletzung durch den Gerichtshof ist jedoch der Zeitpunkt des Ablaufs der Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme maßgeblich. [18]

44. Nähme man den Antrag der Kommission wörtlich, müsste der Gerichtshof auf den Zeitpunkt der Klageerhebung oder sogar den Zeitpunkt seiner Entscheidung abstellen. Jedenfalls im Zeitpunkt der Entscheidung liegen dem Gerichtshof aber keine aktuellen Informationen darüber vor, ob alle Anlagen umgerüstet sind oder nicht. Außerdem würde die Kommission unterliegen, wenn die Vertragsverletzung nach Ablauf der genannten Frist abgestellt worden ist.

45. Der Antrag ist demnach nicht wörtlich zu verstehen, sondern entsprechend dem tatsächlich von der Kommission verfolgten Begehren auszulegen. Die Klage kann sinnvollerweise nur auf eine Feststellung des Gerichtshofes für den Zeitpunkt gerichtet sein, an dem die Frist von zwei Monaten ab Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme abgelaufen ist.

18 — Siehe die Nachweise in Fußnote 14.

B — *Begründetheit*

46. Die Klage ist begründet, wenn bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist ein tatsächlicher Zustand vorlag, der dem Gemeinschaftsrecht widersprach, und dem Mitgliedstaat dieser Verstoß objektiv zuzurechnen ist, weil er seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist.

47. Die französische Regierung räumt ein, dass jedenfalls sieben Müllverbrennungsanlagen im maßgeblichen Zeitpunkt unter Missachtung der in den Richtlinien vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen betrieben worden sind. Sie verteidigt sich jedoch mit zwei Argumenten gegen den Vorwurf, ihre Pflichten aus den Richtlinien und Artikel 249 Absatz 3 EG verletzt zu haben.

48. Zum einen habe die Kommission die Nichteinhaltung eines Grenzwertes für den Dioxinausstoß von 10 ng I-TEQ/m^3 gerügt, der so in den Richtlinien nicht aufgestellt worden sei. Es trifft zwar zu, dass die Richtlinien keinen entsprechenden Grenzwert festsetzen. Wie bereits festgestellt, hat die Kommission tatsächlich nicht die Überschreitung dieses Emissionswertes beanstandet, sondern die Nichteinhaltung der Verbrennungsbedingungen. [19]

49. Zum anderen führt die Französische Republik an, dass ihr der Verstoß durch die Betreiber der Anlagen nicht zugerechnet werden könne, da sie alles getan habe, um die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Bevor auf die Frage der Zurechnung vertieft eingegangen wird, ist noch ein anderer Aspekt kurz anzusprechen, nämlich die Frage, ob die Kommission den Verstoß gegen beide Richtlinien hinreichend dargelegt und bewiesen hat.

1) Hinreichende Darlegung und Beweis eines Verstoßes gegen die Richtlinien 89/369 und 89/429

50. Die Kommission macht geltend, dass die Französische Republik nicht für die Einhaltung der Verbrennungsnormen der Richtlinie 89/369 bzw. der Richtlinie 89/429 gesorgt habe, wobei neue Anlagen ab 1. Dezember 1990 unter Beachtung dieser Normen hätten betrieben werden müssen und bestehende Anlagen ab dem 1. Dezember 1996.

51. Die französische Regierung hat eingeräumt, dass im maßgeblichen Zeitpunkt sieben Anlagen den Anforderungen nicht entsprachen. Es ist jedoch nicht geklärt, ob es sich bei diesen Anlagen um neue im Sinne der Richtlinie 89/369 oder bestehende Anlagen handelt, für die das Stichdatum des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a Richtlinie 89/429 gilt. Daher ist fraglich, ob die Kommission den Vorwurf des Verstoßes gegen beide Richtlinien ausreichend dargelegt und bewiesen hat.

19 — Siehe oben, Nr. 40.

52. Obwohl die Kommission seit dem Mahnschreiben Verstöße gegen beide Richtlinien gerügt hat, hat die französische Regierung zu keinem Zeitpunkt mit hinreichender Klarheit bestritten, dass sowohl neue als auch bestehende Anlagen betroffen sind. In der Klagebeantwortung hat die französische Regierung lediglich am Rande erwähnt, dass die im Jahre 1996 erstellte Liste nur bestehende Anlagen betraf. Sie ist der Rüge der Kommission hinsichtlich neuer Anlagen aber nicht eindeutig entgegengetreten. Da der Vorwurf also insoweit nicht bestritten worden ist, war die Kommission nicht zur Vorlage von Beweisen dafür verpflichtet, dass Anlagen beider Kategorien unter Verstoß gegen die jeweils in Artikel 4 der Richtlinien vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen betrieben worden sind.

53. Es kann somit als feststehend angesehen werden, dass im maßgeblichen Zeitpunkt ein tatsächlicher Zustand vorlag, der den Richtlinien 89/369 und 89/429 widersprach.

2) Verantwortung der Französischen Republik für die Nichteinhaltung der Normen durch die Betreiber der Müllverbrennungsanlagen

54. Der Vertragsverstoß ist der Französischen Republik zuzurechnen, wenn er auf einer Verletzung ihrer Pflichten beruht.

55. Die französische Regierung meint, sie sei allen Pflichten aus den Richtlinien nachgekommen. Sie habe die Richtlinien korrekt in nationales Recht umgesetzt und die Einhaltung der Vorschriften mit Sanktionen bewehrt, die ebenso streng seien wie Sanktionen im Falle von Verstößen gegen nationale Vorschriften ohne gemeinschaftsrechtlichen Bezug. Ferner habe sie die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, damit alle Müllverbrennungsanlagen auch tatsächlich umgerüstet würden. Aufgrund dieser Maßnahmen habe sich die Zahl nicht konformer Anlagen erheblich verringert. Es sei ihr nicht vorzuwerfen, dass bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist noch immer sieben Anlagen von ihren Betreibern nicht modernisiert worden seien.

56. Es stellt sich damit die Frage, welche Pflichten der Vertrag und die beiden anzuwendenden Richtlinien den Mitgliedstaaten auferlegen, wenn der vertragswidrige Zustand nicht unmittelbar in einem Handeln oder Unterlassen des Staates besteht, sondern auf einem Handeln privater Wirtschaftsteilnehmer beruht.

a) Kein Betrieb der Anlagen in unmittelbarer oder mittelbarer staatlicher Regie

57. Dieses Problem stellt sich allerdings nur, wenn der unmittelbar Verantwortliche — abgesehen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen — tatsächlich nicht direktem staatlichen Einfluss unterliegt. Werden die Anlagen dagegen von Gemeinden oder anderen Gebietskörperschaften selbst betrieben, müsste sich der Mitgliedstaat deren Verhalten als das Verhalten einer staatlichen Untergliederung

zurechnen lassen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat nämlich zur Rechtfertigung einer Vertragsverletzung durch seine Untergliederungen nicht auf Gründe seiner innerstaatlichen Ordnung berufen. [20] Dasselbe gilt in dem Fall, dass die Betreiber Unternehmen sind, die staatlich finanziert werden und unter unmittelbarer Kontrolle des Staates stehen. [21]

58. Im vorliegenden Fall hat die Kommission indes keine Anhaltspunkte dafür vorgebracht, dass die Müllverbrennungsanlagen unmittelbar oder mittelbar von staatlichen Stellen betrieben werden. Deswegen ist im Folgenden davon auszugehen, dass es sich um rein private Betreiber handelt, auf die der Staat allein durch ordnungsrechtliche Maßnahmen Einfluss nehmen kann.

b) Bisherige Rechtsprechung

59. Der Gerichtshof war mehrfach mit der Fragestellung befasst, inwieweit ein Mitgliedstaat dafür verantwortlich gemacht werden kann, dass ein Handeln Privater bzw. ein tatsächlicher Zustand den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zuwiderläuft.

60. In der Rechtssache C-265/95 [22] warf die Kommission der Französischen Republik vor, nicht gegen die gewaltsamen Aktionen von Landwirten eingeschritten zu sein, mit denen diese die Einfuhr von Obst und Gemüse nach Frankreich behinderten. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 28 EG in Verbindung mit Artikel 10 EG verpflichtet sind, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um den freien Warenverkehr zu gewährleisten. [23] Dabei räumte er den Mitgliedstaaten zwar ein Ermessen bei der Auswahl der Maßnahmen ein, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung am geeignetsten sind, betonte aber zugleich, dass die Ausübung dieses Ermessens der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliege. [24]

61. In seinen Schlussanträgen zu dieser Rechtssache hob Generalanwalt Lenz hervor, man könne von dem Mitgliedstaat nicht verlangen, dass ein bestimmtes Ergebnis — der ungehinderte Warenverkehr — erreicht wird (obligation de résultat); vielmehr sei der Mitgliedstaat nur verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um dieses Ergebnis zu bewirken (obligation de moyens). [25]

62. Ähnlich hat der Gerichtshof in dem von der französischen Regierung angeführten Urteil Kommission/Italien [26] argumentiert.

20 — Urteil vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-236/99 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-5657, Randnrn. 22 und 23 m. w. N.).

21 — Vgl. Urteil vom 24. November 1982 in der Rechtssache 249/81 (Kommission/Irland, Slg. 1982, 4005, Randnr. 15) „Buy Irish" und Schlussanträge des Generalanwalts Lenz vom 9. Juli 1997 in der Rechtssache C-265/95 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-6959, 6961, Nr. 9)

22 — Urteil vom 9. Dezember 1997 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-6959).

23 — Urteil Kommission/Frankreich, zitiert in Fußnote 22, Randnr. 32.

24 — Urteil Kommission/Frankreich, zitiert in Fußnote 22, Randnrn. 33 bis 35.

25 — Schlussanträge in der Rechtssache C-265/95, zitiert in Fußnote 21, Nr. 45.

26 — Zitiert in Fußnote 11.

In diesem Fall hatte die Kommission u. a. gerügt, dass die italienischen Behörden nicht gegen die wilde Abfallentsorgung im San-Rocco-Tal eingeschritten seien und Italien dadurch gegen die Richtlinie des Rates 75/442/EWG vom 15. Juli 1975 über Abfälle [27] (im Folgenden: Richtlinie 75/442) in ihrer ursprünglichen Fassung sowie in der Fassung der Richtlinie 91/156/EWG [28] verstoßen habe. Diese Bestimmungen verpflichteten die Mitgliedstaaten zum Erlass der erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Abfälle beseitigt werden, ohne die menschliche Gesundheit zu gefährden oder die Umwelt zu schädigen.

63. Nach Auffassung des Gerichtshofes habe man aus der tatsächlichen Situation im San-Rocco-Tal nicht unmittelbar ableiten können, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe. [29] Die Richtlinie habe nämlich nur vorgegeben, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen erlassen, um sicherzustellen, dass die Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt beseitigt werden. Allerdings könne das Fortbestehen der tatsächlichen Situation, namentlich wenn sie zu einer signifikanten Umweltbeeinträchtigung über einen längeren Zeitraum führe, auf eine Überschreitung des Ermessens des Mitgliedstaates hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahmen hindeuten. [30]

64. In diesen Fällen hat der Gerichtshof die Vertragsverletzung also daraus abgeleitet, dass der Mitgliedstaat das ihm zustehende Ermessen hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen nicht ordnungsgemäß ausgeübt hat.

65. Die jeweiligen Vorschriften, aus denen sich die Pflichten der Mitgliedstaaten ergaben, enthielten allerdings in beiden Fällen nur sehr allgemeine Regelungen. Im erstgenannten Fall folgte aus Artikel 10 EG eine allgemeine Mitwirkungspflicht der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Gewährleistung des freien Warenverkehrs. Im zweiten Fall gab die Abfallrichtlinie nur ein vages Ziel vor und überließ es dem Mitgliedstaat, zu bestimmen, welche Maßnahmen im Einzelnen erforderlich sind.

66. In eine ganz andere Richtung gehen dagegen die Urteile des Gerichtshofes [31] zu der Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer [32]. Aus Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen treffen mussten, um sicherzustellen, dass die Qualität der Badegewässer binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie den gemäß deren Artikel 3 festgelegten Grenzwerten entspricht.

27 — ABl. L 194, S. 39.

28 — ABl. L 78, S. 32.

29 — Urteil Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 11, Randnr. 67.

30 — Urteil Kommission/Italien, zitiert Fußnote 11, Randnr. 68.

31 — Siehe insbesondere Urteile vom 14. Juli 1993 in der Rechtssache C-56/90 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1993, I-4109, Randnrn. 42 bis 46), vom 8. Juni 1999 in der Rechtssache C-198/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-3257, Randnr. 35) und vom 13. November 2001 in der Rechtssache C-427/00 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2001, I-8535, Randnr. 14).

32 — ABl. L 31, S. 1.

67. Der Gerichtshof hat es in den zitierten Entscheidungen als eine den Mitgliedstaaten zurechenbare Vertragsverletzung gewertet, wenn die Qualität einzelner Badegewässer nach Ablauf der Frist den Vorgaben nicht entsprach. Das Argument der Mitgliedstaaten, sie hätten alles getan, um die Einhaltung der Werte zu gewährleisten, hat der Gerichtshof mit folgendem Hinweis zurückgewiesen:

„Die Richtlinie verpflichtet... die Mitgliedstaaten, bestimmte Ergebnisse zu erreichen, und erlaubt es ihnen nicht, sich außerhalb der in der Richtlinie vorgesehenen Abweichungen auf besondere Umstände zu berufen, um die Nichterfüllung dieser Verpflichtung zu rechtfertigen." [33]

68. Ob sich ein Mitgliedstaat darauf berufen kann, dass die Einhaltung der Werte objektiv unmöglich war, hat der Gerichtshof offen gelassen, da die betroffenen Mitgliedstaaten die objektive Unmöglichkeit nicht nachgewiesen hatten. [34]

69. In diesen Urteilen genügte es für die Feststellung einer zurechenbaren Vertragsverletzung, dass die Mitgliedstaaten ein Ergebnis, nämlich die Herbeiführung eines bestimmten Zustandes der Umwelt, nicht erzielt haben, d. h. den Mitgliedstaaten oblag eine „obligation de résultat". Im Unterschied zu der ersten Gruppe von Fällen ging es in der zweiten Gruppe allerdings um die Erreichung ganz konkreter quantitativer Ziele. Zudem räumte die Badegewässer-Richtlinie den Mitgliedstaaten einen Zeitraum von zehn Jahren für die Verbesserung der Wasserqualität ein.

70. Aus der bisherigen Rechtsprechung ist also der Schluss zu ziehen, dass es von der konkreten Ausgestaltung der Pflichten der Mitgliedstaaten abhängt, ob von ihnen nur ein Tätigwerden verlangt wird und die Auswahl der zu ergreifenden Maßnahmen in ihrem Ermessen steht, oder ob sie den Eintritt eines bestimmten Erfolgs gewährleisten müssen.

c) Pflichten der Mitgliedstaaten nach den Richtlinien 89/369 und 89/429

71. Vor der Untersuchung der hier streitgegenständlichen Richtlinien im Hinblick auf die sich daraus für die Mitgliedstaaten konkret ergebenden Pflichten, muss das Wesen der Richtlinie noch einmal in Erinnerung gerufen werden. Gemäß Artikel 249 Absatz 3 EG ist die Richtlinie dadurch charakterisiert, dass sie dem Mitgliedstaat verbindliche Ziele vorgibt, ihm jedoch die Freiheit bei der Wahl der Form und Mittel belässt.

33 — Urteil vom 13. November 2001 (Kommission/Vereinigtes Königreich, zitiert in Fußnote 31, Randnr. 14) unter Verweis auf die Urteile vom 14. Juli 1993 (Kommission/Vereinigtes Königreich, zitiert in Fußnote 31, Randnrn. 42 bis 44) und vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-307/98 (Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-3933, Randnrn. 48 und 49). Siehe ferner Urteil Kommission/Deutschland, zitiert in Fußnote 31, Randnr. 35. Ähnlich strikt ist die Rechtsprechung bezüglich der Einhaltung der Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 194, S. 34). Vgl. dazu Urteil vom 8. März 2001 in der Rechtssache C-266/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-1981, Randnrn. 26 bis 28).

34 — Urteile vom 14. Juli 1993 (Kommission/Vereinigtes Königreich, zitiert in Fußnote 31, Randnrn. 45 und 46) und Kommission/Deutschland, zitiert in Fußnote 31, Randnrn. 40 und 41.

72. Daraus folgt, dass Richtlinien den Mitgliedstaaten typischerweise gerade die Erreichung eines Erfolgs auferlegen. Um einheitliche Verhältnisse im Gemeinsamen Markt zu erreichen, genügt es häufig nicht, dass in allen Mitgliedstaaten die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen, vielmehr bedarf es darüber hinaus des Vollzuges der Vorschriften, um die angestrebten einheitlichen Verhältnisse auch tatsächlich herzustellen. Es ist eher untypisch für eine Richtlinie, dass sie von den Mitgliedstaaten nur eine Tätigkeit verlangt, ohne dass damit zugleich ein bestimmtes Ergebnis erreicht wird.

73. Wie sich aus den Erwägungsgründen der Richtlinien 89/369 und 89/429 ergibt, fügen sich diese Regelungen in eine Gesamtstrategie der Gemeinschaft zum Umweltschutz und zur Verringerung der Luftverunreinigung ein. Sie stehen in einem Zusammenhang mit verschiedenen Aktionsprogrammen und anderen Rechtsakten. Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfall waren bereits vor Erlass der hier einschlägigen Richtlinien Gegenstand der Richtlinie 75/442 über Abfälle und der Richtlinie 84/360 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen.

74. Sowohl nach der Richtlinie 75/442 als auch nach der Richtlinie 84/360 mussten die Mitgliedstaaten Verfahren zur Genehmigung und zur regelmäßigen behördlichen Kontrolle von Anlagen zur Abfallentsorgung einführen. Artikel 2 der Richtlinie 89/369 bestätigt das Genehmigungserfordernis für neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll noch einmal.

75. Nach Artikel 13 der Richtlinie 84/360 sind die Mitgliedstaaten allgemein verpflichtet, auf die fortschreitende Anpassung von emittierenden Industrieanlagen an den Stand der Technik hinzuwirken. Die Richtlinien 89/369 und 89/429 konkretisieren diese Pflicht durch präzise Vorgaben für Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll, von denen nur in eng begrenzten Fällen abgewichen werden darf (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a Satz 2 und Absatz 3 Richtlinie 89/429; Artikel 4 Absatz 3 Richtlinie 89/369).

76. Artikel 2 Absatz 2 Richtlinie 89/429 verdeutlicht dabei, dass es mit dem Erlass der einschlägigen Vorschriften nicht sein Bewenden hat, wie man bei isolierter Lektüre von Absatz 1 der Vorschrift annehmen könnte. Vielmehr müssen die nationalen Behörden für die tatsächliche Umsetzung der Vorschriften sorgen.

77. Die präzisen Vorgaben der Richtlinie sprechen dafür, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten ein konkretes Ziel setzen wollte, dessen Erreichung sie zu gewährleisten haben (Erfolgspflicht). Auch die Tatsache, dass bei bestehenden Anlagen immerhin ein Zeitraum von sechs Jahren für die Umrüstung vorgesehen war, untermauert diese These. Insofern ist die Lage mit den Vorgaben in der Richtlinie über Badegewässer vergleichbar. Während die Wasserqualität bei Badegewässern jedoch von einer Vielzahl von Faktoren ab-

hängt, die u. U. schwierig zu beeinflussen sein können, sind bestimmte Verbrennungsbedingungen in einer Müllverbrennungsanlage durch technische Maßnahmen, wie etwa den Einbau von Hilfsbrennern, vergleichsweise einfach zu gewährleisten.

78. Ferner ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine überschaubare Anzahl von Anlagen handelt, nämlich vorliegend um rund 70 Anlagen entsprechender Kapazität in Frankreich. Errichtung und Betrieb dieser Anlagen bedürfen nach dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht und den nationalen Umsetzungsbestimmungen der Genehmigung; sie unterliegen der ständigen Kontrolle durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Die Behörden haben es insbesondere in der Hand, die Stilllegung der Anlagen zu verfügen, wenn die gesetzlichen Bedingungen für ihren Betrieb nicht eingehalten werden.

79. Dies unterscheidet den vorliegenden Sachverhalt von den Konstellationen, die den Urteilen Kommission/Frankreich [35] und Kommission/Italien [36] zugrunde lagen. Dort hatten es die Behörden mit einer Vielzahl von unbekannten Akteuren zu tun, die in rechtswidriger Weise den Warenverkehr behinderten bzw. Abfall entsorgten. Es war daher schon aus praktischen Gründen ausgeschlossen, dass die nationalen Behörden jeden Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht unterbanden.

35 — Zitiert in Fußnote 22.

36 — Zitiert in Fußnote 11.

80. Hinzu kommt schließlich, dass die in den Richtlinien vorgesehenen Verbrennungsbedingungen dem Ziel dienen, den Ausstoß von Dioxinen zu begrenzen. Wegen der erheblichen Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die von diesen Stoffen ausgehen, ist die strikte Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie von herausragender Bedeutung. [37]

81. Aus diesen Gründen sind die Richtlinien 89/369 und 89/429 dahin gehend auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, unter allen Umständen für die Einhaltung der Verbrennungsbedingungen in den Anlagen zu sorgen, die unter der Kontrolle ihrer Behörden stehen. Sie können sich im Falle einer Missachtung dieser Bedingungen im Regelfall nicht damit verteidigen, die erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben, um die Betreiber der Anlage zur Einhaltung der Bedingungen zu bewegen.

d) Ausschluss einer Vertragsverletzung bei objektiver Unmöglichkeit, die vorgegebenen Ziele zu erreichen

82. Zu erwägen ist allenfalls, ob eine zurechenbare Vertragsverletzung ausnahmsweise dann ausgeschlossen ist, wenn der Mitgliedstaat nachweist, dass es objektiv

37 — In der Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen (ABl. L 332, S. 91), die die Richtlinien 89/369 und 89/429 mit Wirkung zum 28. Dezember 2005 ablösen wird, ist mittlerweile ein Emissionsgrenzwert für Dioxine und Furane in Höhe von 0,1 ng I-TEQ/m^3 festgelegt worden (siehe Artikel 7 in Verbindung mit Anhang V Buchstabe d). Die Emissionen der streitgegenständlichen Anlagen betrugen teilweise das Hundert- bis Tausendfache dieses Wertes.)

unmöglich war, die in der Richtlinie vorgegebenen Ziele fristgerecht zu erreichen. Diese Möglichkeit hat der Gerichtshof in den Urteilen zu der Richtlinie über die Qualität von Badegewässern jedenfalls nicht völlig ausgeschlossen. [38] Auch in anderem Zusammenhang hat er geprüft, inwieweit höhere Gewalt ein absolutes Hindernis für die Erfüllung von Verpflichtungen aus einer Richtlinie darstellen kann. [39]

83. Die Französische Regierung hat eine Reihe von Maßnahmen angeführt, die sie seit 1996 ergriffen hat, um auf eine Anpassung der Müllverbrennungsanlagen hinzuwirken. Als äußerstes Mittel haben die Behörden in einigen Fällen die Hinterlegung der für die Modernisierung erforderlichen Summen angeordnet (consigniation). Dieses Vorbringen reicht aber keinesfalls für den Nachweis aus, dass die fristgerechte Umrüstung oder die Stilllegung nichtrichtlinienkonformer Anlagen objektiv unmöglich war.

84. Seit Erlass der Richtlinie im Jahre 1989 war den Betreibern der Anlagen und den zuständigen Behörden bekannt, welche Standards bestehende Anlagen am 1. Dezember 1996 einhalten mussten. Selbst wenn man die Fristen berücksichtigt, die für die Planung, Genehmigung und Durchführung umfangreicher Modernisierungsmaßnahmen erforderlich sind, ist es daher nicht nachvollziehbar, welche unüberwindbaren tatsächlichen Schwierigkeiten einer fristgerechten Umrüstung bestehender Anlagen entgegengestanden haben sollen. Neue Anlagen, die den Bedingungen der Richtlinien nicht entsprachen, hätten ihren Betrieb erst gar nicht aufnehmen dürfen.

85. Die Behörden haben nicht die Stilllegung der streitgegenständlichen Anlagen angeordnet. Dazu hat die französische Regierung vorgetragen, dass dies wegen des Abfallaufkommens ausgeschlossen gewesen wäre. Sie hat jedoch nicht dargelegt, weshalb es nicht möglich gewesen wäre, den Abfall im Falle der Stilllegung einzelner Anlagen bis zu deren Umrüstung vorübergehend zu benachbarten Anlagen zu transportieren oder durch Ablagerung auf Deponien zu beseitigen.

e) Hilfsweise Prüfung der von den französischen Behörden ergriffenen Maßnahmen

86. Sollte der Gerichtshof den Richtlinien 89/369 und 89/429 — entgegen der hier vertretenen Auffassung — keine Erfolgspflicht der Mitgliedstaaten für die Einhaltung der dort vorgesehenen Bedingungen entnehmen, so ist von Bedeutung, ob die französischen Behörden ihr Ermessen hinsichtlich der Maßnahmen richtig ausgeübt haben, die für die Erreichung der Ziele der Richtlinien erforderlich waren.

87. Dabei könnte es insbesondere für eine Überschreitung des Ermessens sprechen, wenn es über einen längeren Zeitraum zu einer signifikanten Gefährdung der

38 — Siehe oben, Fußnote 34.

39 — Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84 (Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629, Randnr. 16).

menschlichen Gesundheit oder Beeinträchtigung der Umwelt gekommen ist.[40]

88. Demgegenüber kann sich die französische Regierung nicht darauf berufen, dass bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nur noch wenige Anlagen den Vorgaben der Richtlinien nicht entsprachen. Angesichts der Gefahren für die menschliche Gesundheit, die von dem Dioxineintrag in die Umwelt und damit in die Nahrungskette aus jeder einzelnen emittierenden Anlage ausgehen, ist die Gesamtzahl der nicht richtlinienkonformen Anlagen unerheblich für die Feststellung der Vertragsverletzung.[41]

89. Am 1. Dezember 1996 entsprachen 40 von insgesamt rund 70 Anlagen den Vorgaben der Richtlinien nicht. Als die Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme ablief, dauerte der Verstoß durch die sieben streitgegenständlichen Anlagen bereits drei Jahre an, soweit es sich um bestehende Anlagen handelte. Neue Anlagen hätten seit neun Jahren die Anforderungen der Richtlinie 89/369 erfüllen müssen. Noch in der Gegenerwiderung vom 20. August 2001 teilte die französische Regierung mit, dass die Anlagen von Le Havre und Maubeuge nach wie vor nicht vollständig umgerüstet worden waren. Dabei lagen die Dioxin-Emissionen dieser beiden Anlagen teilweise acht- bis zehnmal höher als der Wert von 10 ng I-TEQ/m^3, der bei Einhaltung der vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen im Allgemeinen nicht überschritten wird.

90. Ferner stellt es eine fehlerhafte Ermessensausübung dar, dass die zuständigen Behörden trotz Kenntnis des richtlinienwidrigen Zustandes der Anlagen ohne ersichtlichen Grund erst mit erheblicher Verspätung konkrete Maßnahmen gegenüber den Anlagenbetreibern ergriffen haben. So ergibt sich aus der Mitteilung der französischen Regierung vom 11. Februar 2000, dass den Betreibern der Anlagen von La Rochelle, Douchy, Maubeuge, Rouen und Le Havre erst durch Beschlüsse der Präfekten vom Mai und Juli 1998 Fristen zur Umrüstung gesetzt worden sind (mise en demeure), also erst eineinhalb Jahre nach dem Stichdatum, an dem bestehende Anlagen bereits hätten umgerüstet sein müssen. Von der Anordnung der Hinterlegung (consignation) ist teilweise erst mit weiterer Verzögerung Gebrauch gemacht worden, im Fall von Le Havre im Juli 2001. In keinem Fall wurde die Stilllegung einer Anlage angeordnet und wurden alternative Entsorgungswege eingeschlagen.

91. Somit ist auch hilfsweise festzustellen, dass die französischen Behörden jedenfalls nicht rechtzeitig und effektiv genug gegen den richtlinienwidrigen Zustand der streitgegenständlichen Verbrennungsanlagen eingeschritten sind und dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Richtlinien 89/369 und 89/429 verstoßen haben.

40 — Vgl. Urteil Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 11, Randnr. 68.

41 — Urteil Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 11, Randnr. 70.

VII — Kosten

92. Die Kostenentscheidung beruht auf Artikel 69 der Verfahrensordnung, gemäß dessen § 2 die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist. Da die Kommission ihre Klage nicht teilweise zurückgenommen hat, kommt Artikel 69 § 5 der Verfahrensordnung nicht zur Anwendung.

VIII — Ergebnis

93. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wird vorgeschlagen, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 89/369/EWG und aus den Artikeln 2 Satz 1 Buchstabe a und 4 der Richtlinie 89/429/EWG sowie Artikel 249 Absatz 3 EG verstoßen, dass sie nicht alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass alle Verbrennungsanlagen entweder gemäß den in den Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG vorgeschriebenen Verbrennungsbedingungen betrieben oder rechtzeitig stillgelegt worden sind, d. h. für die neuen Anlagen am 1. Dezember 1990 und für die bestehenden Anlagen am 1. Dezember 1996.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.