FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 31. januar 2002 [1]

I — Indledning

1. I denne traktatbrudssag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gjort gældende, at Den Franske Republik ikke har truffet alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg, som i øjeblikket er i drift i Frankrig, drives i overensstemmelse med de forbrændingskrav, som er fastsat i Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg [2] (herefter »direktiv 89/369«) og i Rådets direktiv 89/429/EØF af 21. juni 1989 om nedbringelse af luftforurening fra bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg [3] (herefter »direktiv 89/429«). Den Franske Republik har medgivet, at direktivets krav ikke er blevet overholdt på visse anlæg, men har gjort gældende, at alle de nødvendige love og administrative bestemmelser imidlertid er blevet sat i kraft.

II — Relevante retsforskrifter

2. Som supplement til Rådets direktiv 84/360/EØF af 28. juni 1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg [4] (herefter »direktiv 84/360«) fastsætter direktiv 89/369 og 89/429 visse krav for nye henholdsvis bestående affaldsforbrændingsanlæg. I medfør af artikel 1, nr. 5, og artikel 12, stk. 1, i direktiv 89/369 betragtes et kommunalt affaldsforbrændingsanlæg som nyt, såfremt der er udstedt driftstilladelse til det efter den 1. december 1990. Alle anlæg, hvor driftstilladelse er udstedt før denne dato, er omfattet af direktiv 89/429.

3. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/369 bestemmer:

»Ethvert nyt kommunalt affaldsforbrændingsanlæg skal konstrueres, udstyres og

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 163, s. 32.
3 — EFT L 203, s. 50.
4 — EFT L 188, s. 20.

drives således, at røggas fra affaldsforbrændingen efter sidste injektion af forbrændingsluft på kontrolleret og homogen vis selv under de mest ugunstige forhold bringes op på en temperatur på mindst 850° C i mindst to sekunder under tilstedeværelse af mindst 6% oxygen.«

4. I overensstemmelse med direktivets artikel 12, stk. 1, sætter medlemsstaterne »de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for inden den 1. december 1990 at efterkomme dette direktiv [...]«

5. I direktiv 89/429 overføres de krav, der finder anvendelse for nye anlæg, til bestående anlæg med virkning fra den 1. december 1996:

»Artikel 2

I henhold til artikel 13 i direktiv 84/360/EØF træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger, for at drift af bestående kommunale affaldsforbrændingsanlæg:

a) i tilfælde af installationer, hvis nominelle kapacitet er lig med eller større end 6 tons affald pr. time: Senest den 1. december 1996 underkastes de samme betingelser som dem, der er pålagt nye forbrændingsanlæg med samme kapacitet i henhold til Rådets direktiv 89/369/EØF af 8. juni 1989 om forebyggelse af luftforurening fra nye kommunale affaldsforbrændingsanlæg [...] bortset fra bestemmelserne i artikel 4, der erstattes af bestemmelserne i artikel 4 i nærværende direktiv

[...]

Artikel 4

1. a) Senest den 1. december 1996 skal bestående anlæg, hvis kapacitet er lig med eller større end 6 tons pr. time, overholde følgende krav til forbrændingen: Røggas fra affaldsforbrændingen, efter sidste injektion af forbrændingsluft og endog under de mest ugunstige forhold, skal bringes op på en temperatur på mindst 850° C under

tilstedeværelse af mindst 6% oxygen og i mindst 2 sekunder. I tilfælde af større tekniske vanskeligheder skal bestemmelsen om et tidsrum på 2 sekunder dog gælde senest fra det tidspunkt, hvor ovnene skiftes ud.

[...]«

6. Direktiverne er blevet gennemført i fransk ret ved ministeriel bekendtgørelse af 25. januar 1991 om forbrændingsanlæg for byaffald [5] (herefter »den ministerielle bekendtgørelse«).

III — Den administrative procedure

7. Kommissionen modtog en klage, der blev registeret med sagsnr. 99/4014, og som vedrørte forbrændingsanlægget i Maubeuge.

8. Kommissionen fik desuden kendskab til resultaterne af en undersøgelse foretaget af Ministeriet for Fysisk Planlægning og Miljø den 1. december 1996. Undersøgelsen viste, at der var ca. 40 forbrændingsanlæg, som behandlede mere end seks tons affald i timen, der ikke opfyldte driftskravene i henhold til den ministerielle bekendtgørelse [6].

9. Det fremgik af en pressemeddelelse af 18. februar 1999 fra samme ministerium, at forbrændingsanlæggene i Brive-la-Gaillarde, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge, Rouen og Le Havre, hvis nominelle kapacitet er større end 6 tons pr. time, havde udledt mængder af dioxin i luften på mellem 13 og 99 ng I-TEQ/m^3 [7] (jf. punkt 39-41 nedenfor vedrørende betydningen og virkningen af emissionsværdier). Det fremgik endvidere af samme pressemeddelelse, at 12 af de 75 forbrændingsanlæg i Frankrig endnu ikke den 15. februar 1999 opfyldte kravene i den ministerielle bekendtgørelse. Det drejede sig om anlæg i La Rochelle, Blois, Angers, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Le Havre, Belfort, Rungis, Douchy og Noyelles-sous-Lens.

10. Den 28. april 1999 tilstillede Kommissionen derfor Den Franske Republik en åbningsskrivelse, hvori den gjorde gældende, at Den Franske Republik ikke havde truffet alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg, som var i

5 — JORF af 8.3.1991, s. 3330.

6 — I svarskriftet har den franske regering forklaret, at denne liste kun vedrørte bestående anlæg.

7 — I-TEQ/m^3 er den internationale måleenhed for toksisk ækvivalens pr. kubikmeter gas. Jf. vedrørende fastlæggelsen af toksisk ækvivalens for dioxin og furan artikel 7, stk. 2, tredje afsnit, i og bilag I til Rådets direktiv 94/67/EF af 16.12.1994 om forbrænding af farligt affald (EFT L 365, s. 34).

drift i Frankrig, blev drevet i overensstemmelse med de krav, som er fastsat i direktiv 89/369 og 89/429.

11. Den franske regering besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 22. september 1999, hvori den anerkendte, at der i begyndelsen af 1998 blandt de ca. 70 forbrændingsanlæg, hvis nominelle kapacitet er lig med eller større end 6 tons affald pr. time, var 27 forbrændingsanlæg i drift, som ikke opfyldte bestemmelserne i den ministerielle bekendtgørelse, og som derfor endnu ikke overholdt direktiv 89/369 og 89/429. På trods af de foranstaltninger, som ministeriet havde truffet, var der i begyndelsen af 1999 fortsat 12 forbrændingsanlæg, som ikke opfyldte de pågældende krav.

12. Resultaterne af dioxinmålingerne blev offentliggjort i begyndelsen af 1999. Resultaterne viste, at 19 forbrændingsanlæg udledte dioxinemissioner, som var større end grænseværdien på 10 ng I-TEQ/m^3. Blandt disse anlæg opfyldte 15 ikke bestemmelserne i den ministerielle bekendtgørelse. Nye emissionsmålinger foretaget i begyndelsen af 1999 viste, at der fortsat var 9 anlæg, hvis dioxinemissioner oversteg grænseværdien, og at 5 af disse anlæg ikke overholdt kravene.

13. Den 21. oktober 1999 tilstillede Kommissionen Den Franske Republik en begrundet udtalelse, hvori den gentog klagepunktet fra åbningsskrivelsen samt fastsatte en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen, inden for hvilken de nødvendige foranstaltninger skulle iværksættes.

14. Den franske regering besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 22. december 1999, idet den gjorde gældende, at det var sket en nedbringelse af antallet af forbrændingsanlæg, som ikke opfyldte gældende normer, fra 27 anlæg i 1998 til 7 i slutningen af 1999 (nemlig anlæggene i Angers, Douchy, La Rochelle, Le Havre, Le Mans, Maubeuge og Rouen) samt at dette viste, at de foranstaltninger, den havde truffet, hverken var ineffektive eller utilstrækkelige. Det var udelukkende anlæggene i Dijon, Mauberge, Rouen og Le Havre, der udledte dioxinmængder på mere end 10 ng/I-TEQ/m^3, idet anlægget i Dijon dog overholdt de retlige krav.

Ved skrivelse af 11. februar 2000 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, hvilke foranstaltninger, der var — og ville blive — truffet for så vidt angik de 7 anlæg, der ikke overholdt kravene.

Parternes påstande og proceduren for Domstolen

15. Kommissionens stævning blev indleveret til Domstolens Justitskontor den

12. februar 2001. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/369, artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 4 i direktiv 89/429 samt artikel 249, stk. 3, EF, idet den ikke har truffet alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg, som i øjeblikket er i drift i Frankrig, enten drives i overensstemmelse med de forbrændingskrav, som er fastsat i direktiv 89/369 og 89/429, eller at driften af disse anlæg rettidigt bringes til ophør, nærmere bestemt inden den 1. december 1990 for så vidt angår nye anlæg og inden den 1. december 1996 for så vidt angår bestående anlæg.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16. Den franske regering har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Der blev ikke afholdt retsmøde.

V — Parternes anbringender og argumenter

18. *Kommissionen* finder, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 og 89/429 samt artikel 249 EF. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/369, artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 4 i direktiv 89/429 fastsætter minimumskrav for forbrændingsprocessen i affaldsforbrændingsanlæg, som skal overholdes senest den 1. december 1990 hvad angår nye anlæg og senest den 1. december 1996 hvad angår bestående anlæg, hvis nominelle kapacitet er lig med eller større end 6 tons affald pr. time.

19. Kommissionen er desuden af den opfattelse, at dioxinemissionerne vil overskride grænseværdien på 10 ng I-TEQ/m^3 i tilfælde af, at forbrændingskravene ikke overholdes. I replikken har Kommissionen præciseret, at dens udsagn ikke er videnskabeligt bevist, men at erfaringen viser dette.

20. Det fremgår af de franske myndigheders egne oplysninger i svaret på Kommissionens begrundede udtalelse, at mindst 7 anlæg fortsat var i drift efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, selv om de tilsidesatte kravene.

21. Ifølge Kommissionen traf de franske myndigheder ingen konkrete foranstaltninger før i april 1998, selv om fristen for bestående anlæg udløb den 1. december 1996. Foranstaltningerne blev således ifølge Kommissionen truffet for sent, og de er desuden utilstrækkelige, idet det fortsat ikke var alle anlæg, der overholdt de pågældende regler, da sagen blev anlagt, dvs. næsten fire år efter fristens udløb.

22. *Den franske regering* finder, at direktiverne er blevet korrekt gennemført i national ret, og at den har gjort alt, hvad der var muligt for at iværksætte direktivbestemmelserne.

23. Regeringen har forklaret, at de anlæg, der omfattes af direktivet, er såkaldte klassificerede anlæg i den forstand, hvori udtrykket anvendes i lov nr. 76-663 af 19. juli 1976 [8]. Denne lovs artikel 23 (nu artikel L.514-1 i den franske miljølov) fastsætter administrative sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af lovbestemmelserne. Præfekten kan således pålægge direktøren for anlægget at afhjælpe manglen inden for en fastsat frist. Ved fristens udløb kan præfekten træffe tvangsmæssige foranstaltninger, navnlig foreskrive deponering af et beløb, der svarer til de nødvendige omkostninger i forbindelse med en iværksættelse af moderniseringsforanstaltninger, eller påbyde, at anlægget lukkes. Der er således fastsat sanktioner for manglende overholdelse af de fællesskabsretlige krav, som svarer til de sanktioner, der gælder ved overtrædelse af national ret [9].

24. Ifølge den franske regering kan selvstændige fysiske og juridiske personers adfærd ikke tilskrives medlemsstaten. Det kan højst gøres gældende, at medlemsstaten ikke har sanktioneret denne adfærd på hensigtsmæssig vis.

25. Det franske miljøministerium iværksatte imidlertid i 1996 et »energiprogram«, der skulle sikre, at kravene i den ministerielle bekendtgørelse blev overholdt. Antallet af anlæg, der ikke overholdt bestemmelserne, blev således nedbragt fra 40 i 1996 til 7 (i slutningen af 1999) og til 2 på tidspunktet for indgivelsen af duplikken i august 2001. Henset til den tid, der var nødvendig for at ændre anlæggene og til produktionen af affald, var det imidlertid ikke muligt at tage affaldsforbrændingsanlæggene ud af drift.

8 — JORF af 20.7.1976, s. 4320.

9 — Den franske regering har i den forbindelse henvist til dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965.

26. Af ordlyden af artikel 2 i direktiv 89/429 [10] fremgår alene, at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at anlæggene underkastes visse regler, og for at disse regler overholdes.

27. I dom af 9. november 1999 [11] har Domstolen fastslået, at det principielt ikke er muligt under henvisning til, at en faktisk situation ikke er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i et direktiv, direkte at drage den slutning, at den pågældende medlemsstat nødvendigvis har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter denne bestemmelse. Når en sådan faktisk situation derimod varer ved, navnlig når den fører til en væsentlig forringelse af miljøet i længere tid, uden at de kompetente myndigheder griber ind, kan den imidlertid vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, de har i henhold til den nævnte bestemmelse.

28. Der skulle angiveligt være forløbet fire år mellem den 1. december 1996 og udløbet af fristen i den begrundede udtalelse [12]. Da denne frist udløb, var det kun 7 anlæg, der endnu ikke overholdt direktivets krav. Hvad angår anlægget i Maubeuge havde den manglende overholdelse af kravene varet i seks år, da ombygningsarbejdet var færdigt i 2002. Kun anlægget i Le Havre vil ikke kunne overholde kravene i den nærmeste fremtid. Derfor er der, ifølge den franske regering, hverken tale om en længere periode eller om en væsentlig forringelse af miljøet.

29. *Kommissionen* finder derimod, at de franske myndigheder greb ind for sent og på en måde, der ikke var afgørende. Resultatet heraf har været væsentlige forringelser. Endvidere er det tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, der er bestemmende for, om der foreligger et traktatbrud [13]. Ændringer på andre anlæg, der er foretaget efter udløbet af denne frist, er ikke relevante.

30. *Den franske regering* har yderligere anført, at Kommissionen med urette har kritiseret overskridelsen af grænseværdien på 10 ng I-TEQ/m^3, idet denne værdi ikke er fastsat i direktivet. Selv om det er korrekt, at denne dioxinmængde er en anerkendt præventiv grænseværdi, har Kommissionen imidlertid ikke ført videnskabelige beviser for, at manglende overholdelse af de forbrændingskrav, der er fastsat i direktivet, nødvendigvis fører til større dioxinemissioner. På nuværende tidspunkt overskrider tre anlæg (Dijon, Chambéry og Benesse-Maremne) fortsat nævnte grænseværdi, selv om man ikke har kunnet konstatere nogen tilsidesættelse af direktivbestemmelserne.

10 — Artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/429 har følgende ordlyd i den franske version: »[...] 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 — Sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773, præmis 67 og 68.

12 — I realiteten er der kun forløbet tre år og ikke fire mellem den 1.12.1996 og udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

13 — Kommissionen har henvist til dom af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, præmis 35.

31. Den franske regering har i duplikken anført, at der bør skelnes mellem to kategorier af anlæg:

— Anlæg, der ikke overholder de forbrændingskrav, der er fastsat i direktiverne og den ministerielle bekendtgørelse, og

— anlæg, hvor kravene overholdes, men hvor dioxinemissionerne alligevel overskrider 10 ng I-TEQ/m^3.

32. Da Kommissionen i replikken har medgivet, at der kun var tale om en tilsidesættelse af fællesskabsretten i den førstnævnte situation, har den derfor delvis frafaldet sin oprindelige påstand. Denne påstand omfattede ligeledes den anden kategori. Der bør tages hensyn hertil ved fastsættelsen af sagens omkostninger.

VI — Retlig vurdering

A — Sagens genstand

33. Kommissionens påstand er formuleret meget generelt. Desuden vedrører påstanden ifølge dens ordlyd de forbrændingsanlæg, der »i øjeblikket« er i drift i Frankrig. Det følger af fast praksis, at det er forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, som er bestemmende for Domstolens vurdering af, om der foreligger et traktatbrud [14]. Det er således nødvendigt med nogle bemærkninger om afgrænsningen af sagens genstand.

34. Genstanden for traktatbrudssagen er allerede blevet afgrænset i forbindelse med den administrative procedure og kan ikke udvides i stævningen. Dette er den eneste måde, hvorpå medlemsstatens ret til kontradiktion kan sikres [15].

35. I denne sag er parterne enige om, at de nationale gennemførelsesbestemmelser er i fuld overensstemmelse med kravene i direktiv 89/369 og 89/429.

36. Med sin påstand ønsker Kommissionen snarere at få fastslået, at Den Franske Republik ikke har truffet alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg, som i øjeblikket er i drift i

14 — Jf. bl.a dom af 8.11.2001, sag C-127/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8305, præmis 38, og af 14.6.2001, sag C-207/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4571, præmis 27.

15 — Dette følger af fast retspraksis, jf. bl.a dommen i sagen Kommissionen mod Italien, sag C-365/97, præmis 23, nævnt i fodnote 11.

Frankrig, enten drives i overensstemmelse med de forbrændingskrav, som er fastsat i direktiv 89/369 og 89/429, eller er blevet taget ud af drift.

37. Denne påstand er i sig selv så upræcis, at man endog kunne finde det tvivlsomt, om den burde antages til realitetsbehandling. Såfremt påstanden skal forstås ordret, kan Den Franske Republik alene imødegå denne ved at føre bevis for, at alle affaldsforbrændingsanlæg, som er i drift i Frankrig, uanset deres størrelse, reelt overholder direktivets krav. Ud fra de pågældende retsregler, særligt henvisningen til artikel 2, stk. 1, litra a), i direktiv 89/429, kan man i hvert tilfælde drage den slutning, at Kommissionen, hvad angår bestående anlæg, har indsnævret sin påstand til kun at angå anlæg, hvis kapacitet er større end 6 tons pr. time.

38. På grundlag af meddelelserne om resultatet af målingerne udført i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 89/369 burde de franske myndigheder ganske vist være i besiddelse af de nødvendige oplysninger for at føre et sådant bevis, men i medfør af de almindelige regler påhviler det under en traktatbrudssag Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger [16].

16 — Jf. dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 21, og af 16.11.2000, sag C-214/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9601, præmis 42.

Den negative formulering af Kommissionens påstand medfører i princippet, at bevisbyrden bliver pålagt medlemsstaten.

39. Påstanden skal imidlertid ikke vurderes uden hensyntagen til Kommissionens bemærkninger under den administrative procedure eller til baggrunden for søgsmålet. Kommissionen har, siden sagen blev anlagt, kritiseret Den Franske Republik for, at visse anlæg, hvis kapacitet er større end 6 tons pr. time, og som hver gang er blevet nævnt i de franske myndigheders meddelelser, hvorfor de er klart identificérbare, ikke overholder direktivernes mængdeangivelser. I den begrundede udtalelse og i åbningsskrivelsen har Kommissionen i den forbindelse ligeledes, under henvisning til at grænseværdien på 10 ng I-TEQ/m^3 var overskredet, draget den slutning, at direktivernes forbrændingskrav ikke blev overholdt [17].

17 — Den omstændighed, at de franske myndigheder tilsyneladende selv har indrømmet, at der er en forbindelse mellem overholdelse af forbrændingskravene og dioxinemissioner, viser, at Kommissionens slutning ikke er ganske vilkårlig. På hjemmesiden for Ministeriet for Fysisk Planlægning og Miljø kan man således læse følgende: »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/m3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m3).« (http://www.environnement.gouv.fr/acvta/cominfos/dosdir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm). Det fremgår ligeledes af direktiverne, at der er en sammenhæng mellem overholdelse af bestemte forbrændingskrav og dioxinemissioner. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i direktiv 89/369 og den tilsvarende bestemmelse i direktiv 89/429 kan medlemsstaterne vedtage andre forbrændingskrav end dem, der fremgår af artikel 4, stk. 1, når de samme emissionsværdier kan opnås for dioxin og furan.

40. Efter at den franske regering i sit svar på den begrundede udtalelse havde indrømmet, at forbrændingskravene under alle omstændigheder ikke var opfyldt på syv anlæg, var det ikke længere nødvendigt for Kommissionen at fastholde, at den manglende overholdelse af forbrændingskravene kunne udledes af, at grænseværdien var overskredet. Kommissionen anfører således i stævningens punkt 33 i afsnittet »en droit«, at man på baggrund af den franske regerings svar kan udlede, at adskillige anlæg er blevet drevet i strid med de forbrændingskrav, der er fastsat i direktiverne, og at syv af disse anlæg fortsat er i drift på trods af, at kravene tilsidesættes.

41. Uanset om man med rette kunne opfatte overskridelsen af grænseværdien på 10 ng I-TEQ/m^3 som et selvstændigt klagepunkt, må det lægges til grund, at Kommissionen ikke har fastholdt dette klagepunkt i stævningen. Kommissionen har ganske vist i sin redegørelse for de faktiske omstændigheder forklaret sammenhængen mellem dioxinemissioner og forbrændingskravene, hvilken forbindelse allerede blev nævnt under den administrative procedure, men den har imidlertid ikke i sine juridiske betragtninger på denne baggrund sluttet, at der skulle foreligge et traktatbrud, der fortsat består. Det klagepunkt, som Kommissionen har fremstillet i sin stævning, vedrører derfor alene det forhold, at syv anlæg drives, uden at forbrændingskravene overholdes. Når sagens genstand forstås på denne måde, er der sket en tilstrækkelig klar fastlæggelse.

42. Det følger ligeledes af ovenstående, at Kommissionen ikke, således som den franske regering har gjort gældende, i duplikken delvis har frafaldet sit søgsmål.

43. Kommissionens påstand gør det nødvendigt at søge endnu et punkt afklaret. Kommissionen har anmodet Domstolen om træffe en afgørelse, hvad angår alle de anlæg, »som i øjeblikket er i drift« i Frankrig. I stævningen gentages formuleringen fra den begrundede udtalelses konklusion. På tidspunktet for udarbejdelsen af den begrundede udtalelse var formuleringen tilstrækkelig præcis. Det er imidlertid tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, som er relevant ved Domstolens vurdering af, om der foreligger et traktatbrud [18].

44. Såfremt Kommissionens påstand skal forstås ordret, skulle Domstolen basere sig på sagsanlæggelsestidspunktet eller eventuelt på domsafsigelsestidspunktet. På sidstnævnte tidspunkt vil Domstolen dog ikke være i besiddelse af opdaterede oplysninger om, hvorvidt alle anlæg er blevet ændret eller ej. Desuden ville Kommissionen tabe sagen, såfremt traktatbruddet kunne afhjælpes efter udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse.

45. Påstanden bør således ikke forstås ordret, men fortolkes ud fra det formål, som Kommissionen i realiteten ønsker at opnå. Sigtet med sagen kan kun være at få Domstolen til at fastslå, at der forelå et traktatbrud ved udløbet af fristen på to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse.

18 — Jf. henvisningerne til retspraksis i fodnote 14.

B — *Realiteten*

46. Kommissionen må gives medhold, såfremt der på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse reelt foreslå en situation, der var i strid med fællesskabsretten, og såfremt situationen objektivt kan tilregnes medlemsstaten, fordi den har tilsidesat sine forpligtelser.

47. Den franske regering har medgivet, at mindst syv forbrændingsanlæg blev drevet i strid med de forbrændingskrav, der er fastsat i direktiverne, på det relevante tidspunkt. Regeringen har dog anført to argumenter over for påstanden om, at den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiverne og artikel 249, stk. 3, EF.

48. For det første har Kommissionen kritiseret regeringen for, at den har tilsidesat en grænseværdi for dioxinemissioner på 10 ng I-TEQ/m^3, der ikke er fastsat i direktiverne. Det er i realiteten korrekt, at direktiverne ikke fastsætter en sådan grænseværdi. Men som det fremgår ovenfor, har Kommissionen faktisk ikke gjort gældende, at denne emissionsværdi er blevet overskredet, men derimod at forbrændingskravene ikke er blevet overholdt [19].

49. For det andet har Den Franske Republik anført, at tilsidesættelsen af de to direktiver, som de driftsansvarlige har forårsaget, ikke kan tilregnes Den Franske Republik, idet den har truffet alle de foranstaltninger, der var mulige for at sikre, at de fællesskabsretlige krav blev respekteret. Før det undersøges nærmere, hvem tilsidesættelsen kan tilregnes, skal et andet aspekt kort omtales, nemlig om Kommissionen på tilstrækkelig vis har redegjort for og bevist, at der foreligger en tilsidesættelse af de to direktiver.

1) Tilstrækkelig redegørelse og bevis for, at direktiv 89/369 og 89/429 er tilsidesat

50. Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik ikke har ført tilsyn med, at forbrændingskravene i direktiv 89/369 og 89/429 blev overholdt, selv om de nye anlæg skulle have været drevet i overensstemmelse med disse krav inden den 1. december 1990 og bestående anlæg inden den 1. december 1996.

51. Den Franske Republik har indrømmet, at syv anlæg ikke overholdt kravene på den relevante dato. Det er imidlertid ikke blevet fastslået, om det drejede sig om nye anlæg i direktiv 89/369's forstand eller om bestående anlæg, hvor fristen i artikel 4, stk. 1, litra a), i direktiv 89/429 finder anvendelse. Man kan således spørge, om Kommissionen på tilstrækkelig vis har redegjort for og bevist klagepunktet om, at de to direktiver er blevet tilsidesat.

19 — Jf. punkt 40 ovenfor.

52. Selv om Kommissionen siden åbningsskrivelsen har gjort gældende, at de to direktiver er blevet tilsidesat, har Den Franske Republik ikke på noget tidspunkt på tilstrækkelig klar måde bestridt, at de pågældende anlæg både omfattede nye anlæg og bestående anlæg. I svarskriftet har den franske regering alene i en note til sine bemærkninger nævnt, at listen, der blev udarbejdet i 1996, kun vedrørte bestående anlæg. Regeringen har imidlertid ikke klart bestridt Kommissionens klagepunkt vedrørende nye anlæg. Da klagepunktet ikke er blevet bestridt på dette punkt, har Kommissionen ikke haft anledning til at godtgøre, at anlæg fra begge kategorier blev drevet i strid med de forbrændingskrav, der er fastsat i artikel 4 i begge direktiver.

53. Det kan således fastslås, at de faktiske forhold på den relevante dato var i strid med direktiv 89/369 og 89/429.

2) Den Franske Republiks ansvar for, at de driftsansvarlige for affaldsforbrændingsanlæggene ikke overholder kravene

54. Traktatbruddet kan tilregnes Den Franske Republik, hvis denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser.

55. Den Franske Republik finder, at den har overholdt samtlige forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiverne. Den Franske Republik har gennemført direktiverne korrekt i national ret og har vedtaget sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne, der er lige så strenge, som de sanktioner, der gælder ved overtrædelse af nationale bestemmelser, der ikke hidrører fra fællesskabsretten. Derudover har Den Franske Republik truffet de nødvendige foranstaltninger for reelt at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg bliver ændret. Som følge af disse foranstaltninger er antallet af anlæg, der ikke overholder kravene, blevet nedbragt væsentligt. Det kan ikke med rette gøres gældende over for Den Franske Republik, at syv anlæg på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse endnu ikke var blevet moderniseret af de driftsansvarlige.

56. Spørgsmålet er således, hvilke forpligtelser traktaten og de to direktiver pålægger medlemsstaterne, når det traktatstridige forhold ikke direkte skyldes en handling eller en undladelse fra medlemsstatens side, men derimod en privat aktørs adfærd.

a) Ingen af anlæggene blev drevet direkte eller indirekte i offentligt regi

57. Ovennævnte problem er alene relevant, når den direkte ansvarlige — på trods af de lovmæssige foranstaltninger — i realiteten ikke er underlagt statens direkte indflydelse. Hvis anlæggene derimod drives af kommuner eller andre stedlige myndigheder, er staten ansvarlig for disses adfærd

som et organ under staten selv. Det følger af fast praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at et af dens organer har begået et traktatbrud [20]. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor den driftsansvarlige er en virksomhed, der er finansieret af staten og direkte underlagt dens kontrol [21].

58. Ikke desto mindre har Kommissionen ikke i den foreliggende sag fremlagt beviser for, at affaldsforbrændingsanlæggene direkte eller indirekte er blevet drevet af en offentlig enhed. I det følgende er udgangspunktet derfor, at der udelukkende er tale om private virksomheder, som staten kun kan påvirke gennem lovmæssige foranstaltninger.

b) Tidligere retspraksis

59. Domstolen har i mange sager taget stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang en privats handling eller en faktisk situation, der strider mod fællesskabsretten, kan tilregnes en medlemsstat.

60. I sag C-265/95 [22] påtalte Kommissionen over for Den Franske Republik, at den ikke havde truffet foranstaltninger imod landmænds voldelige aktioner, der havde forhindret import af frugt og grøntsager til Frankrig. Domstolen fastslog, at medlemsstaterne i henhold til artikel 28 EF sammenholdt med artikel 10 EF var forpligtet til at træffe alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger for at håndhæve de frie varebevægelser på deres områder [23]. Domstolen anerkender ganske vist, at medlemsstaterne råder over et skøn ved vurderingen af, hvilke foranstaltninger der må anses for mest egnede til at opretholde den offentlige orden og sikkerhed, men understreger samtidig, at udøvelsen af denne kompetence er undergivet Domstolens kontrol [24].

61. I forslaget til afgørelse i denne sag understregede generaladvokat Lenz, at man ikke kan forlange, at en medlemsstat garanterer et bestemt resultat (»obligation de résultat«); der var i den nævnte sag tale om de frie varebevægelser. Det kan dog forlanges, at den berørte medlemsstat træffer alle de nødvendige foranstaltninger, som er egnede til at nå resultatet (»obligation de moyens«) [25].

62. Domstolen anvendte tilsvarende argumenter i dommen i sagen Kommissionen mod Italien [26], som den franske regering

20 — Dom af 6.7.2000, sag C-236/99, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 5657, præmis 22 og 23 med yderligere henvisninger.

21 — Jf. dom af 24.11.1982, sag 249/81, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 4005, præmis 15, og forslag til afgørelse fra generaladvokat Lenz i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. dom af 9.12.1997, sag C-265/95, Sml. I, s. 6959, præmis 9.

22 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, jf. fodnote 21.

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 32.

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 32-35.

25 — Forslag til afgørelse, punkt 45, jf. fodnote 21.

26 — Jf. fodnote 11.

har henvist til. I denne sag havde Kommissionen bl.a. kritiseret Den Italienske Republik for ikke at have truffet foranstaltninger imod en ulovlig losseplads i San Rocco-dalen, hvorved den havde tilsidesat Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald[27] (herefter »direktiv 75/442«) i sin oprindelige version og som ændret ved direktiv 91/156/EØF[28]. Direktivbestemmelserne pålagde medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare og uden at miljøet skades.

63. Ifølge Domstolen var det ikke muligt under henvisning til den faktiske situation i San Rocco-dalen direkte at drage den slutning, at Den Italienske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til direktivet[29]. Direktivet foreskrev alene, at medlemsstaterne skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affald bortskaffes, uden at menneskets sundhed og miljøet udsættes for fare. Når en bestemt faktisk situation varer ved, og navnlig når den fører til en forringelse af miljøet i længere tid, kan den, ifølge Domstolen, imidlertid vise, at medlemsstaterne har overskredet grænserne for det skøn, de har ved vurderingen af, om foranstaltningerne er nødvendige[30].

64. I ovennævnte sager har Domstolen således fastslået et traktatbrud på grundlag af, at medlemsstaten ikke havde foretaget et korrekt skøn med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skulle vedtages.

65. I begge sager indeholdt de forskellige bestemmelser, der fastsatte medlemsstaternes forpligtelser, imidlertid kun meget generelle regler. I den første sag fulgte en generel forpligtelse for medlemsstaterne til at samarbejde med henblik på at garantere de frie varebevægelser af artikel 10 EF. I den anden sag fastsatte affaldsdirektivet kun et bredt formål, og overlod det til medlemsstaterne nærmere at bestemme de nødvendige foranstaltninger.

66. Sagerne[31] om Rådets direktiv 76/160/EØF af 8. december 1975 vedrørte kvaliteten af badevand[32]. Det bestemmes i direktivets artikel 4, stk. 1, at medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at badevandskvaliteten inden ti år efter meddelelsen af direktivet bringes i overensstemmelse med de grænseværdier, der fastsættes i medfør af direktivets artikel 3.

27 — EFT L 194, s. 47.

28 — EFT L 78, s. 32.

29 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 67, nævnt i fodnote 11.

30 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 68, nævnt i fodnote 11.

31 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1993, sag C-56/90, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4109, præmis 42-46, af 8.6.1999, sag C-198/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3257, præmis 35, og af 13.11.2001, sag C-427/00, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 8535, præmis 14.

32 — EFT 1976 L 31, s. 1.

67. I disse sager fandt Domstolen, at der forelå et traktatbrud, der kunne tilregnes medlemsstaterne, når badevandets kvalitet ikke overholdt de fastsatte krav på tidspunktet for udløbet af fristen. Medlemsstaternes argument, hvorefter de havde truffet alle foranstaltninger for at sikre, at grænseværdierne blev overholdt, blev forkastet af Domstolen på følgende måde:

»Direktivet pålægger således medlemsstaterne at træffe foranstaltninger med henblik på at nå bestemte resultater, og bortset fra de i direktivet fastsatte undtagelser kan medlemsstaterne ikke gøre særlige omstændigheder gældende som begrundelse for ikke at overholde denne forpligtelse« [33].

68. Domstolen lod spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kunne støtte sig til, at det var objektivt umuligt at overholde grænseværdierne, stå åbent, idet de berørte medlemsstater ikke havde godtgjort en sådan umulighed [34].

69. I badevandssagerne var den omstændighed, at medlemsstaterne ikke havde opnået et resultat, dvs. en bestemt miljøtilstand, tilstrækkeligt til, at der forelå et traktatbrud, som kunne tilregnes staten, og medlemsstaterne havde således en »obligation de résultat«. Til forskel fra den første kategori af sager vedrørte badevandssagerne dog konkrete kvantitative mål, der skulle realiseres. Desuden gav badevandsdirektivet medlemsstaterne en frist på ti år til at forbedre vandkvaliteten.

70. På baggrund af tidligere retspraksis kan det herefter konkluderes, at det afhænger af den konkrete udformning af de forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne, om det kun kan kræves af dem, at de handler, og om de er indrømmet et skøn med hensyn til valget af de foranstaltninger, der skal træffes, eller om de skal garantere et bestemt resultat.

c) Medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 og 89/429

71. Inden jeg undersøger de omtvistede direktiver med hensyn til de konkrete forpligtelser, som de pålægger medlemsstaterne, erindrer jeg om de karakteristika, der gør sig gældende for direktivet. I medfør af artikel 249, stk. 3, EF er et direktiv karakteriseret ved, at det pålægger en medlemsstat at nå et tilsigtet mål, men overlader det til denne at bestemme form og midler for gennemførelsen.

33 — Jf. dommen af 13.11.2001 i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 14, nævnt i fodnote 31, med henvisninger til dommen af 14.7.1993 i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 42-44, nævnt i fodnote 31, og dom af 25.5.2000, sag C-307/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3933, præmis 48 og 49. Jf. endvidere dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 35, hvortil der også er henvist i fodnote 31. Retspraksis vedrørende overholdelse af Rådets direktiv 75/440/ØØF af 16.6.1975 om kvalitetskrav til overfladevand, som anvendes til fremstilling af drikkevand i medlemsstaterne (EFT L 194, s. 34), er også streng. Jf. i den forbindelse dom af 8.3.2001, sag C-266/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1981, præmis 26-28.

34 — Dommen af 14.7.1993 i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 45 og 46, jf. fodnote 31, og dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 40 og 41, jf. fodnote 31.

72. Det følger heraf, at direktiver typisk netop pålægger en medlemsstat at nå et resultat. For at opnå ens betingelser inden for hele fællesmarkedet, er det ofte ikke tilstrækkeligt, at de samme retlige rammebetingelser gælder i alle medlemsstater. Derfor er det så meget desto mere nødvendigt, at bestemmelserne gennemføres på en sådan måde, at der sker en reel virkeliggørelse af de tilsigtede ensartede betingelser. Det er ret usædvanligt, at et direktiv kræver af medlemsstaterne, at de skal foretage visse handlinger, uden at der dermed skal opnås et bestemt resultat.

73. Som det fremgår af præamblen til direktiv 89/369 og 89/429, er direktivbestemmelserne en del af en samlet fællesskabsstrategi til beskyttelse af miljøet og nedbringelse af luftforureningen. Bestemmelserne hænger sammen med forskellige handlingsprogrammer og andre retsakter. Før at de i sagen omhandlede direktiver blev vedtaget, var forbrændingsanlæg for byaffald allerede undergivet regulering i direktiv 75/442 om affald og i direktiv 84/360 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg.

74. Både i henhold til direktiv 75/442 og direktiv 84/360 skulle medlemsstaterne indføre procedurer for myndighedernes forudgående godkendelse og regelmæssige kontrol af anlæg til bortskaffelse af affald. Artikel 2 i direktiv 89/369 gentager kravet om forudgående godkendelse af nye forbrændingsanlæg for byaffald.

75. I medfør af artikel 13 i direktiv 84/360 skal medlemsstaterne gradvist tilpasse de bestående anlæg til den bedste teknologi, der er tilgængelig. Denne forpligtelse udmøntes i direktiv 89/369 og 89/429 gennem præcise krav for forbrændingsanlæg for byaffald, hvorfra der kun kan undtages i meget få tilfælde [artikel 4, stk. 1, litra a), andet afsnit, og artikel 3 i direktiv 89/429 samt artikel 4, stk. 3, i direktiv 89/369].

76. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/429 præciserer således, at man — i modsætning til hvad man ville antage, hvis bestemmelsens stk. 1 læses alene — ikke kan nøjes med at vedtage de relevante bestemmelser. Tværtimod skal de nationale myndigheder sørge for, at bestemmelserne bliver gennemført i praksis.

77. De præcise krav i direktivet taler for, at lovgiver herved har fastsat et konkret mål for medlemsstaterne, som de skal sikre bliver virkeliggjort (»obligation de résultat«). Den omstændighed, at der blev fastsat en frist på seks år, inden for hvilken de bestående anlæg skulle ændres, underbygger denne tese. På dette punkt kan situationen sammenlignes med kravene i direk-

tivet om kvaliteten af badevand. Mens kvaliteten af badevand imidlertid afhænger af adskillige faktorer, som det kan være vanskeligt at påvirke, er det til sammenligning let at overholde bestemte forbrændingskrav ved hjælp af tekniske foranstaltninger, hvilket eksempelvis kan ske ved opførelse af yderligere brændere.

78. Desuden må der tages hensyn til, at der er tale om et begrænset antal anlæg, dvs. for tiden ca. 70 anlæg med samme kapacitet i Frankrig. I medfør af de fællesskabsretlige bestemmelser og de relevante nationale gennemførelsesbestemmelser kræves der forudgående godkendelse til at opføre og drive anlæggene, og de er underlagt permanent kontrol af medlemsstaternes myndigheder. Myndighederne kan bl.a. kræve anlæggene lukket, såfremt driftsvilkårene ikke overholdes.

79. Dette adskiller den foreliggende sag fra de faktiske omstændigheder, der lå til grund for dommene i sagen Kommissionen mod Frankrig [35] og sagen Kommissionen mod Italien [36]. I disse sager stod myndighederne over for utallige ukendte operatører, som hindrede de frie varebevægelser eller bortskaffede affald ulovligt. Det var således af praktiske årsager allerede udelukket, at de nationale myndigheder skulle kunne forhindre, at fællesskabsretten blev tilsidesat.

35 — Jf. fodnote 22.

36 — Jf. fodnote 11.

80. Endelig skal det tilføjes, at de krav, der er fastsat i direktiverne, har til formål at begrænse udledning af dioxin. Henset til den alvorlige fare for sundhed og miljø, som disse stoffer forvolder, er det af afgørende vigtighed, at direktivets krav overholdes nøje [37].

81. Af ovennævnte grunde bør direktiv 89/369 og 89/429 fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til i enhver henseende at sørge for, at anlæg undergivet myndighedernes kontrol overholder forbrændingskravene. I tilfælde af at kravene tilsidesættes, kan medlemsstaterne generelt ikke støtte sig til, at de har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at få anlæggets driftsansvarlige til at overholde kravene.

d) Der foreligger ikke et traktatbrud, såfremt det er objektivt umuligt at nå det fastsatte mål

82. Det skal overvejes, om det helt undtagelsesvist kan udelukkes, at der foreligger et traktatbrud, hvis medlemsstaten kan godtgøre, at det ikke var objektivt muligt

37 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4.12.2000 om forbrænding af affald (EFT L 332, s. 91), som erstatter direktiv 89/369 og 89/429 med virkning fra den 28.12.2005 har i mellemtiden fastsat en grænseværdi for dioxin- og furanemissioner på 0,1 ng I-TEQ/m^3 [jf. artikel 7 sammenholdt med bilag V, afsnit d)]. Emissionerne fra de i sagen omhandlede anlæg svarede til dels til 100 endog 1000 gange denne værdi.

at nå det i direktivet fastsatte mål inden for fristen. I sagerne vedrørende direktivet om kvaliteten af badevand har Domstolen i hvert tilfælde ikke helt afvist denne mulighed [38]. Domstolen har ligeledes i en anden sammenhæng undersøgt, i hvilket omfang force majeure-betragtninger kunne føre til, at det måtte anses for en absolut umulighed at overholde forpligtelser fastsat i et direktiv [39].

83. Siden 1996 har den franske regering truffet en række foranstaltninger, der har haft til formål at tilpasse affaldsforbrændingsanlæggene. I visse tilfælde har myndighederne som en sidste løsning pålagt deponering af et pengebeløb til brug for de nødvendige moderniseringer. Hermed er det dog ikke på nogen måde godtgjort, at det objektivt set var umuligt at ændre eller lukke de anlæg, der ikke overholdt kravene.

84. Siden vedtagelsen af direktiverne i 1989 har de driftsansvarlige og de kompetente myndigheder været bekendt med de krav, som bestående anlæg skulle overholde senest den 1. december 1996. Selv når man betragter fristerne til at udarbejde, godkende og iværksætte omfangsrige moderniseringsforanstaltninger, er det svært at se, hvilke uoverstigelige faktiske vanskeligheder der er til hinder for en rettidig tilpasning af de bestående anlæg.

38 — Jf. fodnote 34.

39 — Dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, præmis 16.

De nye anlæg, der ikke overholdt direktivkravene, skulle aldrig have været taget i brug.

85. Myndighederne har ikke truffet afgørelse om lukning af de omtvistede anlæg. I den forbindelse har den franske regering anført, at lukning var udelukket på grund af den mængde affald, der blev produceret. Regeringen har imidlertid ikke redegjort for årsagen til, at der ikke var mulighed for midlertidigt at transportere affaldet til anlæg i nærheden eller at bortskaffe affaldet ved deponering i tilfælde af, at visse anlæg måtte tages ud af drift.

e) Subsidiær undersøgelse af de franske myndigheders foranstaltninger

86. Såfremt der — i modsætning til min opfattelse — ikke af direktiv 89/369 og 89/429 kan udledes en »obligation de résultat« for medlemsstaterne til at overholde de i direktiverne fastsatte krav, skal det undersøges, om de franske myndigheder har udøvet deres skøn korrekt ved vurderingen af, hvilke foranstaltninger der var nødvendige for at nå direktivernes mål.

87. En væsentlig fare for menneskets sundhed eller en væsentlig skade på miljøet i længere tid kunne navnlig tale for, at de

franske myndigheder har overskredet deres skønsbeføjelse [40].

88. Heroverfor kan den franske regering ikke med rette anføre den omstændighed, at alene nogle enkelte anlæg ikke overholdt direktivkravene ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Henset til den fare for folkesundheden, som det medfører at udlede dioxin i miljøet og dermed til fødekæden fra de anlæg, der er ansvarlige for emissionerne, er antallet af anlæg, der ikke overholder direktivet, uden betydning for, om der foreligger et traktatbrud [41].

89. Den 1. december 1996 forholdt det sig sådan, at 40 ud af ca. 70 anlæg ikke overholdt direktivkravene. Da fristen i den begrundede udtalelse udløb, havde tilsidesættelsen af kravene, for så vidt angår syv anlæg, allerede bestået i tre år, idet der var tale om bestående anlæg. De nye anlæg skulle have overholdt kravene i direktiv 89/429 de sidste ni år. I duplikken af 20. august 2001 oplyste den franske regering, at anlæggene i Le Havre og Maubeuge endnu ikke var blevet fuldt tilpasset. Derfor var dioxinemissionerne fra disse to anlæg til dels otte til ti gange større end værdien på 10 ng I-TEQ/m^3, som generelt ikke overskrides, hvis de fastsatte forbrændingskrav overholdes.

90. Endvidere er det forhold, at de kompetente myndigheder uden nogen konkret anledning og på trods af deres viden om, at anlæggenes tilstand var i strid med direktiverne, først meget sent traf foranstaltninger imod de driftsansvarlige, en fejlagtig udøvelse af myndighedernes skønsbeføjelse. Det fremgår således af den franske regerings pressemeddelelse af 11. februar 2000, at de driftsansvarlige for anlæggene i La Rochelle, Douchy, Maubeuge, Rouen og Le Havre først ved afgørelser truffet af præfekten i maj og juli 1998, dvs. først halvandet år efter den dato, hvor bestående anlæg skulle have været tilpasset, blev pålagt at foretage ændringer inden for en fastsat frist. Først senere blev der delvist gjort brug af muligheden for at kræve deponering, nemlig over for Le Havre i juli 2001. Der blev ikke truffet afgørelse om, at et eneste anlæg skulle tages ud af drift, og man valgte ikke nogen form for alternativ bortskaffelsesmetode.

91. Herefter konstaterer jeg subsidiært, at de franske myndigheder under alle omstændigheder har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til direktiv 89/369 og 89/429, idet de ikke i rette tid eller på en tilstrækkelig effektiv måde foretog indgreb over for de forhold på de omtvistede forbrændingsanlæg, der var i strid med de pågældende direktiver.

40 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 68, nævnt i fodnote 11.

41 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 70, jf. fodnote 11.

VII — Sagens omkostninger

92. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen ikke delvis har hævet sit søgsmål, finder procesreglementets artikel 69, stk. 5, ikke anvendelse.

VIII — Forslag til afgørelse

93. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslås det Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/369, artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 4 i direktiv 89/429 samt artikel 249, stk. 3, EF, idet den ikke har truffet alle nødvendige og hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at sikre, at alle affaldsforbrændingsanlæg enten drives i overensstemmelse med de forbrændingskrav, som er fastsat i direktiv 89/369 og 89/429, eller at driften af disse anlæg rettidigt bringes til ophør, nærmere bestemt inden den 1. december 1990 for så vidt angår nye anlæg og inden den 1. december 1996 for så vidt angår bestående anlæg.

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«