# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER van 31 januari 2002 [1]

## I — Inleiding

1. In de onderhavige procedure wegens niet-nakoming verwijt de Commissie de Franse Republiek, niet alle maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat alle afvalverbrandingsinstallaties die in Frankrijk in gebruik zijn, bij het verstrijken van de omzettingstermijn worden geëxploiteerd overeenkomstig de vereisten van richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging [2] (hierna: „richtlijn 89/369"), en richtlijn 89/429/EEG van de Raad van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging [3] (hierna: „richtlijn 89/429"). Frankrijk geeft weliswaar toe dat de vereisten van de richtlijnen in enkele installaties feitelijk niet zijn nagekomen, maar meent toch alle ingevolge de richtlijnen noodzakelijke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te hebben genomen.

## II — Juridisch kader

2. Als aanvulling op richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging [4] (hierna: „richtlijn 84/360"), stellen de richtlijnen 89/369 en 89/429 bepaalde criteria vast voor nieuwe respectievelijk bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval. Nieuwe installaties in de zin van richtlijn 89/369 zijn krachtens artikel 1, sub 5, juncto artikel 12 van de richtlijn installaties waarvoor vanaf 1 december 1990 een exploitatievergunning is verleend. Alle installaties waarvoor vóór die datum een exploitatievergunning is verleend, vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/429.

3. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/369 bepaalt:

„Elke nieuwe verbrandingsinstallatie voor stedelijk afval moet zodanig worden ont-

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 163, blz. 32.
3 — PB L 203, blz. 50.
4 — PB L 188, blz. 20.

worpen, uitgerust en geëxploiteerd dat de bij de afvalverbranding vrijkomende gassen, na de laatste toevoer van verbrandingslucht, op een beheerste en homogene manier zelfs onder de meest ongunstige omstandigheden voor de duur van ten minste twee seconden bij een zuurstofgehalte van ten minste 6 % op een temperatuur van ten minste 850 °C worden gebracht."

4. Ingevolge artikel 12, lid 1, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht „de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [te doen] treden om vóór 1 december 1990 aan deze richtlijn te voldoen".

5. Richtlijn 89/429 legt vanaf 1 december 1996 de criteria voor nieuwe installaties op aan bestaande installaties:

„Artikel 2

Overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 84/360/EEG nemen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat de bestaande verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval:

a) in het geval van installaties met een nominale capaciteit van ten minste 6 ton afval per uur: uiterlijk op 1 december 1996 worden onderworpen aan dezelfde voorwaarden als die welke aan nieuwe verbrandingsinstallaties worden gesteld op grond van richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging [...], behalve wat betreft het bepaalde in artikel 4, in plaats waarvan het bepaalde in artikel 4 van de onderhavige richtlijn geldt;

[...]

Artikel 4

1. a) Uiterlijk op 1 december 1996 moeten de bestaande installaties met een capaciteit van ten minste 6 ton/uur aan de volgende verbrandingseisen voldoen: de bij de afvalverbranding vrijkomende gassen moeten, na de laatste toevoer van verbrandingslucht en zelfs onder de meest ongunstige omstandigheden, op een temperatuur van ten minste 850 °C worden gebracht, en wel

bij een zuurstofgehalte van ten minste 6 % en gedurende ten minste 2 seconden. In geval van aanzienlijke technische problemen moet deze bepaling evenwel uiterlijk vanaf de vernieuwing van de ovens worden toegepast.

[...]".

6. De richtlijnen werden bij ministerieel besluit van 25 januari 1991 betreffende installaties voor de verbranding van stedelijk afval [5] (hierna: „ministerieel besluit") in nationaal recht omgezet.

## III — Precontentieuze procedure

7. Bij de Commissie is over de verbrandingsoven van Maubeuge een klacht ingediend, die zij onder nummer 99/4014 heeft geregistreerd.

8. Bovendien heeft de Commissie kennis genomen van een rapport van het Franse Ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieuzaken gedateerd 1 december 1996, waaruit bleek dat ongeveer 40 verbrandingsovens die meer dan 6 ton afval per uur verwerkten, niet aan de criteria van het ministerieel besluit voldeden. [6]

9. Uit een perscommuniqué van 18 februari 1999 van datzelfde ministerie bleek dat bij de volgende installaties met een capaciteit van meer dan 6 ton afval per uur een uitstoot van dioxine van 13 tot 99 ng I-TEQ/m$^3$ [7] werd vastgesteld: Brive, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge en Le Havre (wat de betekenis en het effect van de uitstootwaarden betreft, zie hierna punten 39 tot en met 41). Verder werd meegedeeld dat in 1998 12 van de in totaal 75 verbrandingsinstallaties nog niet, of althans bij tussenpozen nog niet, voldeden aan het besluit van 25 januari 1991, namelijk die te La Rochelle, Blois, Angers, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Le Havre, Belfort, Rungis, Douchy-les-Mines en Noyelles-sous-Lens.

10. Op 28 april 1999 heeft de Commissie de Franse Republiek een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij haar verweet niet de maatregelen te hebben genomen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat alle afvalverbrandingsinstallaties in Frankrijk

5 — JORF van 8 maart 1991, blz. 3330.

6 — De Franse regering heeft in haar verweerschrift verklaard dat het hier enkel bestaande installaties betrof.

7 — I-TEQ/m3 staat voor internationale toxiciteitsequivalent per kubieke meter afvalgas. Zie voor de bepaling van de toxiciteitsequivalent bij dioxinen en furanen artikel 7, lid 2, derde volzin van, en bijlage I bij richtlijn 94/67/EG van de Raad van 16 december 1994 betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen (PB L 365, blz. 34).

worden geëxploiteerd met inachtneming van de vereisten van de richtlijnen 89/369 en 89/429.

11. De Franse regering heeft daarop bij schrijven van 22 september 1999 geantwoord. Zij verklaarde dat van de ongeveer 70 werkende installaties voor de verbranding van stedelijk afval met een capaciteit van meer dan 6 ton afval per uur, er begin 1998 nog ongeveer 27 niet voldeden aan de vereisten van het ministerieel besluit en daarmee aan die van de richtlijnen 89/369 en 89/429. Ondanks de door het ministerie bevolen maatregelen, voldeden begin 1999 12 installaties nog niet aan de desbetreffende vereisten.

12. Begin 1998 werden de resultaten van de dioxinemetingen bekendgemaakt; de uitstoot van 19 installaties bedroeg meer dan 10 ng I-TEQ/$m^3$. Van deze installaties waren er 15 niet in overeenstemming met het ministerieel besluit. Latere metingen, begin 1999, toonden aan dat nog 9 installaties de grenswaarden hadden overschreden en dat 5 daarvan niet voldeden aan de regelingen.

13. Bij schrijven van 21 oktober 1999 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies aan de Franse Republiek uitgebracht, waarin zij de grief uit de aanmaningsbrief herhaalde en een termijn van twee maanden voor het nemen van de nodige maatregelen vaststelde.

14. In haar antwoord van 22 december 1999 deelde de Franse regering mee, dat het aantal installaties dat niet aan de wettelijke vereisten voldeed, van 27 in 1998 was gedaald tot 7 eind 1999, namelijk de installaties te Angers, Douchy-les-Mines, La Rochelle, Le Havre, Le Mans, Maubeuge en Rouen, hetgeen bewees dat de genomen maatregelen niet inefficiënt en evenmin onvoldoende waren. Alleen bij de vier installaties te Dijon, Maubeuge, Rouen en Le Havre was de dioxineuitstoot hoger dan 10 ng I-TEQ/$m^3$, waarbij de installatie te Dijon toch aan de wettelijke vereisten voldeed.

Op 11 februari 1999 deelden de Franse autoriteiten de Commissie mee, welke maatregelen zij hadden getroffen en zouden treffen met betrekking tot de 7 installaties die niet aan de normen voldeden.

## IV — Conclusies van partijen en procedure voor het Hof

15. De Commissie heeft haar verzoekschrift op 12 februari 2001 ter griffie neergelegd en verzoekt het Hof:

1) vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet alle maatregelen te nemen die noodzakelijk en passend zijn om ervoor te zorgen dat alle afvalverbrandingsinstallaties die thans in Frankrijk in gebruik zijn, worden geëxploiteerd overeenkomstig de verbrandingscriteria van richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, en richtlijn 89/429/EEG van de Raad van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, dan wel dat de exploitatie ervan tijdig werd stopgezet, dat wil zeggen vóór 1 december 1990 wat nieuwe installaties betreft en vóór 1 december 1996 wat bestaande installaties betreft, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/369, de artikelen 2, eerste alinea, sub a, en 4 van richtlijn 89/429 en artikel 249, derde alinea, EG;

2) de Franse Republiek in de kosten te verwijzen.

16. De Franse Republiek verzoekt het Hof:

1) het beroep ongegrond te verklaren;

2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

17. Een mondelinge behandeling heeft niet plaatsgevonden.

## V — Argumenten van partijen

18. De Commissie is van mening dat de Franse Republiek de verplichtingen die op haar rusten ingevolge de richtlijnen 89/369 en 89/429 en artikel 249 EG niet is nagekomen. Artikel 4, lid 1,van richtlijn 89/369 en artikel 2, eerste alinea, sub a, juncto artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/429 hebben minimumcriteria vastgesteld voor het verbrandingsproces in afvalverbrandingsinstallaties waaraan nieuwe installaties vanaf 1 december 1990, en bestaande met een capaciteit van zes ton en meer per uur, vanaf 1 december 1996 moesten voldoen.

19. De Commissie meent bovendien, dat de dioxineuitstoot door het niet in acht nemen van deze criteria de grenswaarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ heeft overschreden. In repliek preciseerde de Commissie dat dit geen wetenschappelijk bewezen stelling was, maar op ervaring berustte.

20. Volgens de verklaringen van de Franse autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omkleed advies, werd de exploitatie van minstens zeven afvalverbrandingsinstallaties, ondanks het feit dat deze niet aan de criteria voldeden, na afloop van de in dat advies gestelde termijn voortgezet.

21. De Franse autoriteiten hebben pas in april 1998 concrete maatregelen getroffen, hoewel de termijn voor bestaande installaties reeds op 1 december 1996 was verstreken. De maatregelen zijn derhalve te laat genomen en waren ook onvoldoende, daar ten tijde van de neerlegging van het verzoekschrift, dus bijna vier jaar na het verstrijken van de termijn, nog steeds niet alle installaties aan de regels voldeden.

22. De Franse regering is van mening dat zij de richtlijnen correct in nationaal recht heeft omgezet en alles heeft gedaan om de bepalingen ten uitvoer te leggen.

23. Zij verklaart dat de installaties waarop de richtlijnen betrekking hebben, aangewezen installaties in de zin van wet nr. 76-663 van 19 juli 1976 [8] zijn. Artikel 23 van deze wet (thans artikel L514-1 van de code de l'environnement) voorziet in bestuursrechtelijke sancties bij niet-inachtneming van de wettelijke bepalingen. Zo kan de prefect aan de exploitant van de installatie een termijn opleggen, waarbinnen een eind aan de nalatigheid dient te worden gemaakt. Na afloop van de termijn kan hij dwangmiddelen aanwenden, in het bijzonder de consignatie van een geldsom ter hoogte van de moderniseringskosten, of het stilleggen van de installatie. Zo wordt op het niet voldoen aan door het gemeenschapsrecht voorgeschreven criteria dezelfde sanctie gesteld als op schending van het nationale recht. [9]

24. Het gedrag van natuurlijke en rechtspersonen kan een lidstaat niet worden aangerekend; hem kan hoogstens verweten worden op dit gedrag geen passende sanctie te hebben gesteld.

25. Het voor het milieu bevoegde ministerie heeft echter sedert 1996 een „energiek programma" ten uitvoer gelegd om de inachtneming van de criteria van het ministerieel besluit te waarborgen. Daardoor is het aantal installaties dat niet aan de wettelijke vereisten voldeed, gedaald van 40 in 1996, naar 7 (eind 1999) en naar 2 ten tijde van de indiening van de dupliek in augustus 2001. Door de tijd die nodig is om de installaties te moderniseren en de omvang van de afvalproductie, is het echter niet mogelijk gebleken de betrokken afvalverbrandingsinstallaties onmiddellijk stil te leggen.

8 — JORF van 20 juli 1976, blz. 4320.

9 — De Franse regering verwijst in dit verband naar het arrest van 21 september 1989, Commissie/Griekenland (68/88, Jurispr. blz. 2965).

26. Uit de tekst van artikel 2 van richtlijn 89/429 [10] blijkt enkel de verplichting van de lidstaten ervoor zorg te dragen dat de installaties aan bepaalde regels worden onderworpen en te waarborgen dat deze regels in acht worden genomen.

27. Het Hof heeft in zijn arrest van 9 november 1999 [11] geoordeeld dat, waar een feitelijke situatie niet in overeenstemming is met de doelstellingen van een richtlijn, daaruit in beginsel niet kan worden geconcludeerd dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Laat de lidstaat de met de richtlijn strijdige situatie over een langere periode voortduren en komt het daardoor tot een significante achteruitgang van het milieu, dan kan dit duiden op een overschrijding van de beoordelingsvrijheid die de richtlijn aan de lidstaten inruimt.

28. Vier jaar zijn verlopen tussen 1 december 1996 en het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [12] Bij het verstrijken van deze termijn voldeden slechts zeven installaties nog niet aan de vereisten van de richtlijn. De niet-inachtneming van die vereisten door de installatie in Maubeuge zal zes jaar hebben geduurd bij de voltooiing van de werkzaamheden in 2002. Alleen in het geval van de installatie in Le Havre zullen de normen niet binnen afzienbare tijd worden gerespecteerd. Derhalve kan men niet van een langere periode en evenmin van een significante achteruitgang van het milieu spreken.

29. De Commissie meent daarentegen dat de Franse autoriteiten te laat en niet doortastend genoeg zijn opgetreden. Daardoor is aanzienlijke schade aangericht. Bovendien is voor de beoordeling van de niet-nakoming het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn beslissend. [13] Het moderniseren van andere installaties na het einde van deze termijn is irrelevant.

30. De Franse regering betoogt voorts, dat de Commissie haar het overschrijden van de grenswaarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ dioxine verwijt, hoewel de richtlijn deze grenswaarde in het geheel niet heeft vastgesteld. Ofschoon deze hoeveelheid dioxine een erkende preventieve waarde is, heeft de Commissie echter geen wetenschappelijk bewijs geleverd dat een grotere dioxine-uitstoot ipso facto betekent dat niet voldaan is aan de verbrandingscriteria van de richtlijnen. Thans overschrijdt de dioxine-uitstoot in drie installaties (Dijon, Chambéry, en Benesse-Maremme) nog de genoemde waarde, hoewel geen inbreuk op de bepalingen van de richtlijnen is vastgesteld.

10 — De Franse versie van artikel 2, lid 1, van richtlijn 89/429 luidt als volgt: „[...] 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 — Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773, punten 67 en 68).

12 — In werkelijkheid waren het niet vier, maar drie jaar (tussen 1 december 1996 en het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn).

13 — De Commissie beroept zich op arrest van 25 mei 2000, Commissie/Griekenland (C-384/97, Jurispr. blz. I-3823, punt 35).

31. In dupliek heeft de Franse regering nog betoogd dat een onderscheid tussen twee categorieën installaties moet worden gemaakt:

— installaties die niet voldoen aan de in de richtlijnen en het ministerieel besluit neergelegde verbrandingscriteria en

— installaties die weliswaar aan de wettelijke voorschriften beantwoorden, maar waarvan de dioxineuitstoot meer is dan 10 ng I-TEQ/$m^3$.

32. Daar de Commissie in repliek heeft erkend dat enkel in het geval van de eerste categorie sprake is van een inbreuk op het gemeenschapsrecht, heeft zij haar oorspronkelijk beroep ten dele ingetrokken. De in het verzoekschrift aangevoerde grief heeft namelijk ook betrekking op installaties van de tweede categorie. Hiermee moet bij de beslissing inzake de kosten rekening worden gehouden.

## VI — Juridische beoordeling

### A — *Voorwerp van het beroep*

33. Het beroep van de Commissie is zeer algemeen geformuleerd. Bovendien beoogt het, zoals uit de tekst blijkt, een vaststelling betreffende de afvalverbrandingsinstallaties die „thans" in Frankrijk in gebruik zijn. Volgens vaste rechtspraak is echter de situatie aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bepalend voor het vaststellen door het Hof van een niet -nakoming. [14] Het is dus noodzakelijk enige aandacht te besteden aan het voorwerp van het geding.

34. Het voorwerp van de niet-nakomingsprocedure is reeds bepaald tijdens de precontentieuze fase en kan in het beroep niet worden verruimd; alleen zo worden de rechten van de verdediging van de lidstaat gewaarborgd. [15]

35. In deze zaak zijn partijen het erover eens dat de nationale omzettingsbepalingen in alle opzichten aan de vereisten van de richtlijnen 89/369 en 89/429 voldoen.

36. Het beroep van de Commissie is veeleer gericht op de vaststelling dat de Franse Republiek niet alle maatregelen heeft genomen die noodzakelijk en passend zijn om ervoor te zorgen dat alle verbrandingsovens die thans in Frankrijk in gebruik zijn, hetzij

14 — Zie, onder meer, arresten van 8 november 2001, Commissie/Italië (C-127/99, Jurispr. blz. I-8305, punt 38), en 14 juni 2001, Commissie/Italië (C-207/00, Jurispr. blz. I-4571, punt 27).

15 — Vaste rechtspraak; zie, onder meer, arrest Commissie/Italië, zaak C-365/97, aangehaald in voetnoot 11, punt 23, blz. I-5688.

overeenkomstig de verbrandingscriteria van de richtlijnen 89/369 en 89/429 worden geëxploiteerd, hetzij tijdig zijn stilgelegd.

37. Dit beroep is op zich zo onbepaald dat men zelfs aan de ontvankelijkheid ervan kan twijfelen. Letterlijk genomen kan de Franse Republiek zich enkel verdedigen wanneer zij bewijst dat werkelijk iedere in Frankrijk geëxploiteerde afvalverbrandingsoven, van welke omvang ook, aan de vereisten van de richtlijn voldoet. Uit de litigieuze criteria, in het bijzonder de verwijzing naar artikel 2, eerste alinea, sub a, van richtlijn 89/429, kan men ten hoogste afleiden dat de Commissie haar beroep inzake bestaande installaties heeft beperkt tot die met een grotere capaciteit dan 6 ton afval per uur.

38. Hoewel de Franse autoriteiten op grond van de mededelingen van de meetresultaten ingevolge artikel 6, lid 3, van richtlijn 89/369 over de voor de bewijsvoering noodzakelijke gegevens moeten beschikken, staat het volgens de algemene regels van de niet-nakomingsprocedure aan de Commissie om het verzuim, en niet aan de lidstaat om de afwezigheid ervan, aan te tonen. [16] Door de negatieve formulering van het beroep verplaatst de Commissie in feite de bewijslast naar de lidstaat.

39. Het beroep dient echter niet los van de vaststellingen van de Commissie tijdens de precontentieuze procedure en van de motivering in het verzoekschrift beoordeeld te worden. Sinds zij de procedure heeft ingeleid, verwijt de Commissie de Franse Republiek dat bepaalde, vaak in publicaties van de Franse overheid genoemde en daardoor nauwkeurig te lokaliseren installaties met een capaciteit van meer dan 6 ton afval per uur, de getalsmatige normen van de richtlijn niet respecteren. Zij heeft daarbij in haar aanmaningsbrief en in haar met redenen omkleed advies ook uit het overschrijden van de waarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ de conclusie getrokken dat de in de richtlijnen voorgeschreven verbrandingscriteria niet zijn nagekomen. [17]

16 — Zie arresten van 15 maart 2001, Commissie/Frankrijk (C-147/00, Jurispr. blz. I-2387, punt 27), en 16 november 2000 Commissie/Griekenland (C-214/98, Jurispr. blz. I-9601, punt 42).

17 — Dat deze conclusie niet geheel uit de lucht is gegrepen, wordt aangetoond door het feit dat de Franse autoriteiten klaarblijkelijk zelf uitgaan van een oorzakelijk verband tussen de verbrandingscriteria en de dioxineuitstoot. Zo kan men op de homepage van het Ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieuzaken lezen: „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/actua/cominfos/dosdir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm)
Ook in de richtlijnen bestaat een verband tussen de inachtneming van bepaalde verbrandingscriteria en de uitstoot van dioxinen. Krachtens artikel 4, lid 3, van richtlijn 89/369 en de overeenkomstige bepaling van richtlijn 89/429 kunnen de lidstaten van de in artikel 4, lid 1, genoemde verbrandingscriteria afwijkingen toestaan, wanneer dezelfde emissieniveaus voor dioxinen en furanen worden bereikt.

40. Nadat de Franse regering in haar antwoord op het met redenen omkleed advies had toegegeven dat in ieder geval zeven installaties niet aan de verbrandingscriteria voldeden, hoefde de Commissie niet meer de niet-nakoming te bewijzen door aan te tonen dat de grenswaarde was overschreden en daardoor niet aan de verbrandingscriteria was voldaan. Zo betoogt zij onder het opschrift „en droit" van het verzoekschrift in punt 33, dat uit het antwoord van de Franse regering blijkt dat talrijke installaties in strijd met de in de richtlijnen voorgeschreven verbrandingscriteria waren geëxploiteerd en minstens zeven ervan, ondanks het niet voldoen aan deze criteria, verder geëxploiteerd werden.

41. Zelfs indien men het overschrijden van de waarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ als zelfstandige grief van de Commissie zou willen aanmerken, heeft zij toch deze grief in haar beroep niet gehandhaafd. Weliswaar heeft de Commissie in de voorstelling van de feiten haar in de precontentieuze procedure getrokken conclusie inzake het effect van de dioxineuitstoot op de verbrandingscriteria herhaald, maar zij heeft rechtens hieruit niet het voortduren van een verder reikende niet-nakoming afgeleid. De grief van de Commissie in haar beroep heeft nog enkel betrekking op het feit dat zeven installaties in strijd met de verbrandingscriteria werden geëxploiteerd. Daarmee is het voorwerp van het beroep voldoende gedefinieerd.

42. Hieruit blijkt tevens dat de Commissie haar beroep in repliek niet gedeeltelijk heeft ingetrokken, zoals de Franse regering stelt.

43. Het is nodig nog een aspect van het beroep te belichten. De Commissie verzoekt het Hof om een uitspraak over alle installaties die „thans" in Frankrijk worden geëxploiteerd (actuellement en fonctionnement). Het beroep heeft hiermee de formulering van het dispositief van het met redenen omkleed advies overgenomen. Deze formulering was correct in dat verband, maar voor de vaststelling door het Hof van een niet-nakoming is het tijdstip van het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn beslissend. [18]

44. Neemt men het verzoek van de Commissie letterlijk, dan zou het Hof zich moeten baseren op de datum van de neerlegging van het verzoekschrift of zelfs op de datum van zijn arrest. In ieder geval heeft het Hof op die laatste datum niet de beschikking over actuele informatie, of alle installaties wel of niet zijn gemoderniseerd. Bovendien zou de Commissie in het ongelijk worden gesteld wanneer de niet-nakoming na het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn ongedaan was gemaakt.

45. Het verzoek moet dus niet letterlijk worden opgevat, maar worden uitgelegd op grond van het door de Commissie feitelijk nagestreefde doel. Het beroep kan, wil het zinvol zijn, enkel de vaststelling door het Hof beogen, van een niet-nakoming op het einde van de termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de betekening van het met redenen omkleed advies.

18 — Zie verwijzingen in voetnoot 14, blz. I-5689.

B — *Ten gronde*

46. Het beroep is gegrond indien bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn een feitelijke situatie bestond, die in strijd was met het gemeenschapsrecht, en deze inbreuk de lidstaat objectief kan worden aangerekend, omdat hij zijn verplichtingen niet is nagekomen.

47. De Franse regering erkent, dat op de relevante datum in ieder geval zeven afvalverbrandingsinstallaties in strijd met de in de richtlijnen voorgeschreven verbrandingscriteria werden geëxploiteerd. Zij verdedigt zich echter met twee argumenten tegen de grief dat zij haar verplichtingen ingevolge de richtlijnen en artikel 249, derde alinea, EG niet is nagekomen.

48. Ten eerste verwijt de Commissie haar, dat zij de grenswaarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ niet in acht heeft genomen, die als zodanig niet in de richtlijnen voorkomt. Het is inderdaad juist dat de richtlijnen geen dergelijke grenswaarde bepalen. Zoals reeds vastgesteld, heeft de Commissie feitelijk niet het overschrijden van dit uitstootcriterium bekritiseerd, maar de nietnakoming van de verbrandingscriteria. [19]

49. Ten tweede betoogt de Franse Republiek dat zij niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de inbreuk door de exploitanten van de installaties, daar zij alles heeft gedaan om de naleving van de communautaire criteria te waarborgen. Alvorens nader op de vraag van de verantwoordelijkheid in te gaan, dient eerst een ander aspect kort te worden belicht, namelijk de vraag of de Commissie de nietnakoming van de twee richtlijnen voldoende heeft verklaard en bewezen.

1) Voldoende verklaring en bewijs van niet-nakoming van de richtlijnen 89/369 en 89/429

50. De Commissie stelt dat de Franse Republiek niet heeft gezorgd dat de verbrandingscriteria van richtlijn 89/369 respectievelijk richtlijn 89/429 werden nagekomen, waarbij nieuwe installaties vanaf 1 december 1990 volgens deze criteria moesten worden geëxploiteerd en bestaande installaties vanaf 1 december 1996.

51. De Franse regering geeft toe dat op het relevante tijdstip zeven installaties niet aan de vereisten voldeden. Het staat echter nog niet vast of het om nieuwe installaties in de zin van richtlijn 89/369 ging, dan wel om bestaande installaties waarvoor de termijn van artikel 4, lid 1, sub a, van richtlijn 89/429 geldt. Men kan zich derhalve afvragen of de Commissie de grief van nietnakoming voldoende heeft verklaard en bewezen.

19 — Zie punt 40.

52. Hoewel de Commissie haar sinds de aanmaningsbrief niet-nakoming van beide richtlijnen heeft verweten, heeft de Franse regering nimmer voldoende duidelijk weerlegd dat het zowel om nieuwe als om bestaande installaties ging. In het verweerschrift heeft de Franse regering alleen terloops vermeld dat de in 1996 opgestelde lijst enkel bestaande installaties betrof. Zij heeft echter niet ondubbelzinnig op de grief van de Commissie inzake de nieuwe installaties gereageerd. Aangezien de grief dus in zoverre niet is bestreden, was de Commissie niet verplicht te bewijzen dat installaties van beide categorieën werden geëxploiteerd, zonder dat de in de artikelen 4 van de richtlijnen voorgeschreven verbrandingscriteria in acht werden genomen.

53. Als vaststaand kan dus worden aangenomen dat er op het relevante tijdstip een feitelijke situatie bestond die in strijd was met de richtlijnen 89/369 en 89/429.

2) Verantwoordelijkheid van de Franse Republiek voor de niet-inachtneming van de normen door de exploitanten van afvalverbrandingsinstallaties

54. De verdragsinbreuk kan de Franse Republiek worden aangerekend indien die op niet-nakoming van haar verplichtingen berust.

55. De Franse regering is van mening dat zij alle verplichtingen ingevolge de richtlijnen heeft vervuld. Zij heeft de richtlijnen correct in nationaal recht omgezet en heeft op de niet-inachtneming van de voorschriften sancties gesteld, die even streng zijn als de sancties in geval van inbreuken op nationale bepalingen zonder band met het gemeenschapsrecht. Voorts heeft zij de noodzakelijke maatregelen getroffen opdat alle afvalverbrandingsinstallaties ook werkelijk zouden worden gemoderniseerd. Door deze maatregelen is het aantal niet-conforme installaties aanzienlijk verminderd. Dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn zeven installaties nog steeds niet door hun exploitanten waren gemoderniseerd, kan haar niet worden verweten.

56. De vraag rijst derhalve welke verplichtingen het Verdrag en de beide toe te passen richtlijnen aan de lidstaten opleggen, wanneer de met het Verdrag strijdige situatie niet rechtstreeks bestaat in handelen of nalaten van de lidstaat, maar in handelen van particuliere marktdeelnemers.

a) Geen enkele installatie werd direct of indirect van staatswege geëxploiteerd

57. Dit probleem is echter alleen relevant wanneer — afgezien van wettelijke bepalingen — door de staat daadwerkelijk indirect invloed wordt uitgeoefend op de rechtstreeks verantwoordelijke. Worden de installaties daarentegen door gemeenten of andere territoriale lichamen zelf geëxploiteerd, dan moet de lidstaat hun gedrag als

het gedrag van een onderdeel van de staat voor zijn rekening nemen. Volgens vaste rechtspraak kan een lidstaat zich namelijk, ter rechtvaardiging van niet-nakoming door een onderdeel van de staat, niet op zijn interne rechtsorde beroepen.[20] Hetzelfde geldt in het geval van ondernemingen die door de staat worden gefinancierd en direct onder staatstoezicht staan.[21]

58. In de onderhavige zaak heeft de Commissie niettemin geen aanwijzingen gegeven, dat de afvalverbrandingsinstallaties direct of indirect door overheidsinstanties worden geëxploiteerd. Derhalve ga ik er hierna van uit dat het hier zuiver particuliere exploitanten betreft, op wie de staat enkel door regelend optreden invloed kan uitoefenen.

b) Rechtspraak tot op heden

59. Het Hof heeft zich herhaaldelijk beziggehouden met de vraag in hoeverre een lidstaat verantwoordelijk kan worden gesteld voor het handelen van particulieren of voor een feitelijke situatie die in strijd is met de vereisten van het gemeenschapsrecht.

60. In zaak C-265/95[22] verweet de Commissie Frankrijk dat het niet was opgetreden tegen gewelddadige acties van landbouwers, die daarmee de invoer van groenten en fruit belemmerden. Het Hof heeft geoordeeld dat de lidstaten ingevolge artikel 28 EG juncto artikel 10 EG verplicht zijn alle noodzakelijke en passende maatregelen te nemen om het vrije verkeer van goederen te waarborgen.[23] Het heeft daarbij weliswaar aan de lidstaten een beoordelingsmarge toegekend bij de keuze van de maatregelen die voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid het meest geschikt zijn, maar tegelijk de nadruk erop gelegd dat het gebruik van deze beoordelingsvrijheid onderworpen is aan het toezicht van het Hof.[24]

61. In zijn conclusie in die zaak heeft advocaat-generaal Lenz beklemtoond dat men van een lidstaat niet kan verlangen dat een bepaald resultaat — in casu vrij verkeer van goederen — wordt bereikt (resultaatsverbintenis); veeleer is de lidstaat slechts verplicht alle passende maatregelen te treffen om dit resultaat te bereiken (inspanningsverbintenis).[25]

62. Gelijksoortige argumenten heeft het Hof aangevoerd in het door de Franse regering genoemde arrest Commissie/Italië.[26] In deze zaak had de Commissie de

20 — Arrest van 6 juli 2000, Commissie/België (C-236/99, Jurispr. blz. I-5657, punten 22 en 23, met verdere verwijzingen).

21 — Zie arrest van 24 november 1982, Commissie/Ierland (249/81, Jurispr. blz. 4005, punt 15), „Buy Irish", en conclusie van advocaat-generaal Lenz in de zaak Commissie/Frankrijk (arrest van 9 december 1997, C-265/95, Jurispr. blz. I-6959, punt 9).

22 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 21.

23 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 21, punt 32.

24 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 21, punten 33-35.

25 — Conclusie aangehaald in voetnoot 21, punt 45.

26 — Aangehaald in voetnoot 11, blz. I-5688.

Italiaanse autoriteiten onder andere verweten dat zij niet tegen de sluikstortingen in het San Rocco-dal waren opgetreden; Italië was daardoor richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [27] (hierna: „richtlijn 75/442"), zowel in haar oorspronkelijke versie als in die van richtlijn 91/156/EEG [28], niet nagekomen. Deze bepalingen verplichtten de lidstaten om de noodzakelijke maatregelen te treffen die waarborgen dat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

63. Volgens het Hof kon men uit de feitelijke situatie in het San Rocco-dal niet rechtstreeks concluderen dat de Italiaanse Republiek in haar door de richtlijn opgelegde verplichtingen tekort was geschoten. [29] De richtlijn heeft namelijk enkel bepaald dat de lidstaten de noodzakelijke maatregelen dienden te nemen om de verwijdering van afvalstoffen zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu te waarborgen. Het voortduren echter van een dergelijke feitelijke situatie, vooral wanneer deze een significante achteruitgang van het milieu over een langere periode te zien geeft, kan erop duiden dat de lidstaat de beoordelingsvrijheid aangaande de noodzaak van de maatregelen te buiten is gegaan. [30]

64. In deze zaken heeft het Hof de nietnakoming dus afgeleid uit het feit dat de lidstaat de beoordelingsvrijheid waarover hij beschikte ten aanzien van de te nemen maatregelen, niet correct had gebruikt.

65. De verschillende bepalingen waaruit verplichtingen voor de lidstaten voortvloeiden, bevatten echter in beide zaken slechts zeer algemene regelingen. In de eerstgenoemde zaak vloeide een algemene verplichting van de lidstaten tot medewerking om het vrij verkeer van goederen te waarborgen, voort uit artikel 10 EG. In de tweede zaak was het doel van de afvalstoffenrichtlijn vaag; deze liet het aan de lidstaten over om gedetailleerd de noodzakelijke maatregelen vast te stellen.

66. In een geheel andere richting gaan echter 's Hofs arresten [31] inzake richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater. [32] Uit artikel 4, lid 1, van deze richtlijn volgt dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de ingevolge artikel 3 vastgestelde grenswaarden en wel binnen een termijn van tien jaar nadat van deze richtlijn kennis is gegeven.

27 — PB L 194, blz. 47.

28 — PB L 78, blz. 32.

29 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 11, punt 67, blz. I-5688.

30 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 11, punt 68, Blz. I-5688.

31 — Zie, onder meer, arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-56/90, Jurispr. blz. I-4109, punten 42-46); 8 juni 1999, Commissie/Duitsland (C-198/97, Jurispr. blz. I-3257, punt 35), en 13 november 2001, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-427/00, Jurispr. blz. I-8535, punt 14).

32 — PB L 31, blz. 1.

67. Het Hof heeft in de aangehaalde arresten als een verwijtbare niet-nakoming het feit aangemerkt dat de kwaliteit van het zwemwater op een bepaalde plaats na het verstrijken van de termijn niet aan de vereisten voldeed. Het argument van de lidstaten, dat zij alles in het werk hadden gesteld om te waarborgen dat aan de waarden werd voldaan, heeft het Hof als volgt verworpen:

„De richtlijn verlangt [...] van de lidstaten, dat zij ervoor zorgen dat bepaalde resultaten worden bereikt, en, afgezien van de afwijkingen waarin zij voorziet, kunnen de lidstaten zich niet op bijzondere omstandigheden beroepen om de niet-nakoming van deze verplichting te rechtvaardigen". [33]

68. De vraag of een lidstaat zich kan beroepen op het feit dat de inachtneming van de waarden objectief onmogelijk was, heeft het Hof opengelaten, omdat de betrokken lidstaten die onmogelijkheid niet hadden bewezen. [34]

69. In deze arresten was het feit dat de lidstaten een resultaat, namelijk de totstandbrenging van een bepaalde situatie op milieugebied, niet hebben bereikt, voldoende om een verwijtbare niet-nakoming vast te stellen; de lidstaten waren dus gebonden door een „resultaatsverbintenis". Anders dan bij de eerste groep zaken, ging het bij de tweede groep evenwel om heel concrete kwantitatieve doelstellingen. Bovendien stond de zwemwaterrichtlijn de lidstaten een tijdsspanne van tien jaar toe om de waterkwaliteit te verbeteren.

70. Uit de rechtspraak tot op heden valt de conclusie te trekken dat het van de concrete vorm van de verplichtingen van de lidstaten afhangt of van hen enkel een optreden wordt verlangd en zij daarbij vrij zijn in de keuze van de te treffen maatregelen, of dat zij een bepaald resultaat moeten waarborgen.

c) De verplichtingen van de lidstaten ingevolge de richtlijnen 89/369 en 89/429

71. Alvorens de litigieuze richtlijnen te onderzoeken met het oog op de daaruit in concreto voortvloeiende verplichtingen, wil ik de essentie van de richtlijn nog eens in herinnering brengen. Volgens artikel 249, derde alinea, EG is het kenmerk van de richtlijn, dat zij de lidstaat een te bereiken resultaat oplegt, maar hem vrijlaat vorm en middelen te kiezen.

33 — Zie arresten van 13 november 2001, Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 31, punt 14, blz. I-5695, met verwijzingen naar arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 31, punten 42-44, en 25 mei 2000, Commissie/België (C-307/98, Jurispr. blz. I-3933, punten 48 en 49). Zie bovendien arrest Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 31, punt 35. De rechtspraak met betrekking tot de nakoming van richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten(PB L 194, blz. 34) is eveneens strikt. Zie in dit verband arrest van 8 maart 2001, Commissie/Frankrijk (C-266/99, Jurispr. blz. I-1981, punten 26 tot en met 28).

34 — Arresten van 14 juli 1993, Commissie/Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 31, punten 45 en 46), en Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 31, punten 40 en 41).

72. Karakteristiek voor richtlijnen is derhalve, dat zij juist het bereiken van een resultaat opleggen. Om uniforme voorwaarden op de gemeenschappelijke markt te bereiken, is het dikwijls niet voldoende dat in alle lidstaten dezelfde raamvoorwaarden gelden; er moet daarnaast ook worden gezorgd voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen, om de nagestreefde uniforme voorwaarden ook daadwerkelijk tot stand te brengen. Het is vrij ongewoon voor een richtlijn, dat zij slechts een optreden van de lidstaten verlangt, zonder dat daarmee tegelijk een bepaald resultaat wordt bereikt.

73. Zoals uit de overwegingen van de consideransen van de richtlijnen 89/369 en 89/429 blijkt, maken deze regelingen deel uit van een alomvattende communautaire strategie ter bescherming van het milieu en ter vermindering van de luchtverontreiniging. Zij hangen samen met verscheidene actieprogramma's en andere handelingen. Verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval waren reeds vóór de vaststelling van de hier relevante richtlijnen voorwerp van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen en richtlijn 84/360 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging.

74. Zowel volgens richtlijn 75/442 als volgens richtlijn 84/360 dienden de lidstaten procedures in het leven te roepen voor het verlenen van vergunningen voor en de regelmatige overheidscontrole op afvalverwerkingsinstallaties. Artikel 2 van richtlijn 89/369 bevestigt het vereiste van een vergunning voor nieuwe verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval.

75. Ingevolge artikel 13 van richtlijn 84/360 zijn de lidstaten in het algemeen verplicht zich geleidelijk aan te passen aan de stand van de techniek met betrekking tot emitterende industriële installaties. De richtlijnen 89/369 en 89/429 geven deze verplichtingen een concrete vorm, door voor de verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval precieze vereisten te formuleren, waarvan slechts in nauw omschreven gevallen kan worden afgeweken (artikel 4, lid 1, sub a, tweede volzin, en lid 3, van richtlijn 89/429; artikel 4, lid 3, van richtlijn 89/369).

76. Artikel 2, tweede alinea, van richtlijn 89/429 verduidelijkt daarbij, dat de uitvaardiging van de relevante bepalingen niet voldoende is, zoals men bij afzonderlijke lezing van de eerste alinea van dit artikel zou kunnen denken. De nationale autoriteiten dienen ook nog zorg te dragen voor de feitelijke omzetting van de bepalingen.

77. De precieze vereisten van de richtlijn zijn een argument voor de stelling dat de gemeenschapswetgever de lidstaten een concreet doel voor ogen wilde stellen waarvan zij het bereiken dienen te garanderen (resultaatsverbintenis). Een ander argument is het feit dat voor de bestaande installaties in elk geval een termijn van zes jaar voor de modernisering was voorzien. Wat dit betreft, is de situatie vergelijkbaar met de

vereisten van de zwemwaterrichtlijn. Terwijl de kwaliteit van het zwemwater echter van een groot aantal factoren afhangt, die eventueel moeilijk te beïnvloeden zijn, is aan bepaalde vereisten voor afvalverbrandingsinstallaties verhoudingsgewijs eenvoudig te voldoen, door technische ingrepen zoals bijvoorbeeld de inbouw van steunbranders.

78. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat het een overzichtelijk aantal installaties betreft, namelijk in casu ongeveer 70 installaties met de betrokken capaciteit in Frankrijk. Voor de bouw en de exploitatie van deze installaties is ingevolge het relevante gemeenschapsrecht en de nationale omzettingsbepalingen een vergunning nodig; zij staan onder voortdurend toezicht van de autoriteiten van de lidstaten. Deze hebben met name de bevoegdheid de installaties stil te leggen, wanneer aan de wettelijke voorwaarden voor de exploitatie ervan niet is voldaan.

79. De feiten in de onderhavige zaak verschillen hierin van die welke aan de arresten Commissie/Frankrijk [35] en Commissie/Italië [36] ten grondslag lagen. In deze zaken hadden de autoriteiten te maken met een groot aantal onbekende marktdeelnemers die het vrije verkeer van goederen op onrechtmatige wijze belemmerden respectievelijk afvalstoffen illegaal verwijderden. Reeds om praktische redenen was het derhalve uitgesloten dat de nationale autoriteiten iedere overtreding van het gemeenschapsrecht verhinderden.

35 — Aangehaald in voetnoot 22, blz. I-5694.

36 — Aangehaald in voetnoot 11, blz. I-5688.

80. Hierbij komt ten slotte nog, dat de in de richtlijnen voorziene verbrandingscriteria tot doel hebben de uitstoot van dioxinen te beperken. Wegens de grote gevaren voor de gezondheid van de mens en voor het milieu die deze stoffen meebrengen, is de strikte nakoming van de vereisten van de richtlijn van zeer grote betekenis. [37]

81. Op grond hiervan dienen de richtlijnen 89/369 en 89/429 zo uitgelegd te worden, dat de lidstaten verplicht zijn onder alle omstandigheden ervoor te zorgen dat voldaan wordt aan de verbrandingscriteria in de installaties die onder toezicht van hun autoriteiten staan. Zijn deze criteria niet vervuld, dan kunnen zij zich in de regel niet beroepen op het feit dat zij de nodige maatregelen hebben getroffen om de exploitant van de installatie ertoe te bewegen aan de criteria te voldoen.

d) Geen verdragsschending bij objectieve onmogelijkheid om de doelstellingen te verwezenlijken

82. In ieder geval dient te worden nagegaan of een toerekenbare verdragsschending bij wijze van uitzondering is uitgesloten indien de lidstaat bewijst dat het objectief onmo-

37 — In richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PB L 332, blz. 91), die de richtlijnen 89/369 en 89/429 met ingang van 28 december 2005 zal vervangen, is intussen een emissiegrenswaarde voor dioxinen en furanen van 0,1 ng I-TEQ/m3 vastgesteld (zie artikel 7 juncto bijlage V, sub d). De emissies van de litigieuze installaties bedroegen soms het honderd- tot duizendvoudige van deze waarde.

gelijk was om de in de richtlijnen vermelde doelstellingen binnen de gestelde termijn te verwezenlijken. Het Hof heeft zulks in de arresten inzake de richtlijn betreffende de kwaliteit van het zwemwater in elk geval niet geheel uitgesloten. [38] Ook in een ander verband heeft het onderzocht in hoeverre overmacht een absolute belemmering voor het vervullen van door een richtlijn opgelegde verplichtingen kan zijn. [39]

83. De Franse regering heeft een reeks maatregelen opgesomd die zij sinds 1996 heeft genomen om naar een aanpassing van de afvalverbrandingsinstallaties toe te werken. Als uiterste middel hebben de autoriteiten in enkele gevallen de consignatie van de voor de modernisering noodzakelijke bedragen bevolen. Dit is echter geenszins een voldoende argument om te bewijzen dat de tijdige modernisering of de stillegging van de installaties die niet conform de richtlijnen werden geëxploiteerd, objectief onmogelijk was.

84. Sedert de vaststelling van de richtlijn in 1989 was het de exploitanten van installaties en de bevoegde autoriteiten bekend, aan welke normen de bestaande installaties op 1 december 1996 moesten voldoen. Zelfs wanneer men de tijd in aanmerking neemt die voor de planning, de vergunning en de uitvoering van grote moderniseringswerkzaamheden nodig is, is het derhalve niet goed voor te stellen welke onoverkomelijke feitelijke moeilijkheden aan een tijdige modernisering van bestaande installaties in de weg hebben gestaan. De exploitatie van nieuwe installaties die niet aan de voorwaarden van de richtlijnen voldeden, had niet eens mogen beginnen.

85. De autoriteiten hebben niet de stillegging van de litigieuze installaties bevolen. De Franse regering heeft in dit verband verklaard dat dit wegens de omvang van de afvalproductie uitgesloten was. Zij heeft echter niet uitgelegd waarom het niet mogelijk was het afval bij de buitengebruikstelling van een installatie voorlopig, tot de modernisering ervan, naar installaties in de nabijheid te vervoeren of door opslag te verwijderen.

e) Subsidiair: onderzoek naar de door de Franse autoriteiten getroffen maatregelen

86. Zou het Hof — tegen de hier verdedigde opvatting in — oordelen dat de richtlijnen 89/369 en 89/429 voor de lidstaten geen resultaatsverbintenis met betrekking tot de daarin vermelde criteria bevatten, dan is het van belang of de Franse autoriteiten hun beoordelingsvrijheid op de juiste wijze hebben gebruikt met betrekking tot de maatregelen die voor het bereiken van de doelstellingen van de richtlijnen nodig waren.

87. In het bijzonder zou daarbij sprake kunnen zijn van een overschrijding van die vrijheid, wanneer het over een langere periode tot significante gevaren voor de

38 — Zie voetnoot 34, blz. I-5696.

39 — Arrest van 11 juli 1985, Commissie/Italië (101/84, Jurispr. blz. 2629, punt 16).

gezondheid van de mens of nadelige gevolgen voor het milieu is gekomen. [40]

88. De Franse regering kan zich daarentegen niet erop beroepen, dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog maar weinig installaties niet voldeden aan de vereisten van de richtlijn. Met het oog op de gevaren voor de gezondheid van de mens die de uitstoot van dioxine uit iedere emitterende installatie in het milieu en daardoor in de voedselketen meebrengt, is het totale aantal installaties die niet aan de normen van de richtlijnen voldoen, irrelevant voor het vaststellen van de verdragsschending. [41]

89. Op 1 december 1996 voldeden 40 van de in totaal ongeveer 70 installaties niet aan de vereisten van de richtlijnen. Toen de termijn van het met redenen omkleed advies verstreek, had de niet-nakoming door de zeven litigieuze installaties al drie jaar geduurd, voorzover het bestaande installaties betrof. Nieuwe installaties hadden al sinds negen jaar aan de vereisten van richtlijn 89/369 moeten voldoen. Nog in haar dupliek van 20 augustus 2001 deelde de Franse regering mee, dat de installaties van Le Havre en Maubeuge nog steeds niet volledig waren gemoderniseerd. Daarbij was de dioxineuitstoot van deze installaties soms acht tot tien maal groter dan de waarde van 10 ng I-TEQ/$m^3$ die, als men zich houdt aan de voorgeschreven verbrandingscriteria, in het algemeen niet wordt overschreden.

90. Verder is er sprake van onjuist gebruik van de beoordelingsvrijheid in die zin, dat de bevoegde autoriteiten, ondanks hun wetenschap dat de toestand waarin de installaties verkeerden in strijd was met de richtlijnen, zonder aanwijsbare reden en pas met aanzienlijke vertraging concrete maatregelen ten aanzien van de exploitanten van de installaties hebben genomen. Zo blijkt uit de mededeling van de Franse regering van 11 februari 2000, dat de exploitanten van de installaties te la Rochelle, Douchy-les-Mines, Maubeuge, Rouen en Le Havre eerst bij besluiten van de prefecten van mei en juli 1998 zijn aangemaand om deze installaties binnen een bepaalde termijn te moderniseren, dus eerst anderhalf jaar na de datum waarop de bestaande installaties reeds gemoderniseerd hadden moeten zijn. Van het bevel tot consignatie is pas veel later gebruik gemaakt, in het geval van Le Havre in juli 2001. In geen enkel geval werd bevolen een installatie buiten gebruik te stellen, en evenmin werd van alternatieven voor de afvalverwijdering gebruik gemaakt.

91. Derhalve dient ook subsidiair vastgesteld te worden, dat de Franse autoriteiten in elk geval niet tijdig en niet effectief genoeg zijn opgetreden tegen de met de richtlijnen strijdige situatie waarin de litigieuze verbrandingsinstallaties zich bevonden, en daardoor hun verplichtingen ingevolge de richtlijnen 89/369 en 89/429 niet zijn nagekomen.

40 — Zie arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 11, punt 68, blz. I-5688.

41 — Arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 11, punt 70, blz. I-5688.

## VII — Kosten

92. De beslissing ten aanzien van de kosten wordt geregeld in artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering. Krachtens lid 2 van dit artikel wordt de in het ongelijk gestelde partij, voorzover dit is gevorderd, in de kosten verwezen. Aangezien de Commissie niet gedeeltelijk afstand heeft gedaan van haar beroep, vindt artikel 69, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering geen toepassing.

## VIII — Conclusie

93. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging als volgt te oordelen:

„1) De Franse Republiek is de ingevolge artikel 4, lid 1, van richtlijn 89/369/EEG en de artikelen 2, lid 1, sub a, en 4 van richtlijn 89/429/EEG alsmede artikel 249, derde alinea, EG op haar rustende verplichtingen niet nagekomen, door niet alle maatregelen te nemen die noodzakelijk en passend zijn om ervoor te zorgen dat alle afvalverbrandingsinstallaties worden geëxploiteerd overeenkomstig de verbrandingscriteria van de richtlijnen 89/369/EEG en 89/429/EEG, dan wel dat de exploitatie ervan tijdig werd stopgezet, dat wil zeggen voor de nieuwe installaties op 1 december 1990 en voor de bestaande installaties op 1 december 1996.

2) De Franse Republiek draagt de kosten."