FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 31 januari 2002 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har, i förevarande talan om fördragsbrott, kritiserat Republiken Frankrike för att inte ha vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga avfallsförbränningsanläggningar som för närvarande är i drift i Frankrike drivs i enlighet med de villkor för förbränning som uppställs i rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar [2] (nedan kallat direktiv 89/369) och rådets direktiv 89/429/EEG av den 21 juni 1989 om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar [3] (nedan kallat direktiv 89/429). Republiken Frankrike har medgivit att vissa anläggningar inte har uppfyllt de krav som uppställs i direktiven men gjort gällande att alla rättsliga och administrativa åtgärder dock har vidtagits.

II — Tillämplig lagstiftning

2. I direktiven 89/369 och 89/429, som utgör ett komplement till rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar [4] (nedan kallat direktiv 84/360), föreskrivs att nya och befintliga förbränningsanläggningar skall uppfylla vissa krav. Enligt artiklarna 1.5 och 12.1 i direktiv 89/369 skall en förbränningsanläggning anses vara ny om den har beviljats tillstånd att tas i drift tidigast den 1 december 1990. Alla anläggningar som har beviljats tillstånd att tas i drift före detta datum omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 89/429.

3. I artikel 4.1 i direktiv 89/369 föreskrivs följande:

"Alla nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar skall konstrueras, utrustas

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 163, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 61.

3 — EGT L 203, s. 50; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 81.

4 — EGT L 188, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 199.

och drivas så att temperaturen hos den rökgas som bildas vid förbränningen av avfallet efter den sista insprutningen av förbränningsluft ökas till minst 850 °C under åtminstone två sekunder i närvaro av minst 6 % syre, på ett kontrollerat och genomblandat sätt och även under de mest ogynnsamma förhållanden".

4. Enligt artikel 12.1 i direktivet skall medlemsstaterna "senast den 1 december 1990 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv."

5. I direktiv 89/429 föreskrivs att de villkor som gäller för nya anläggningar skall gälla befintliga anläggningar från och med den 1 december 1996 enligt följande:

"Artikel 2

I enlighet med artikel 13 i direktiv 84/360/EEG skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att följande villkor är uppfyllda vid drift av befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar:

a) Förbränningsanläggningar med en nominell kapacitet på minst 6 ton avfall per timme: senast den 1 december 1996 samma villkor som gäller för nya förbränningsanläggningar med samma kapacitet enligt vad som föreskrivs i rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar, med undantag för bestämmelserna i artikel 4 vilka skall ersättas av bestämmelserna i artikel 4 i detta direktiv.

...

Artikel 4

1. a) Befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar med en kapacitet på minst 6 ton per timme skall senast den 1 december 1996 uppfylla följande förbränningsvillkor: temperaturen hos de rökgaser som bildas vid förbränningen av avfallet skall efter den sista insprutningen av förbränningsluft även under de mest ogynnsamma förhållanden ökas till minst

850 °C under åtminstone två sekunder i närvaro av minst 6% syre. Om detta medför stora tekniska svårigheter skall bestämmelserna om tvåsekundersperioden tillämpas senast då ugnarna byts ut.

..."

6. Direktiven har införlivats med fransk rätt genom ministerdekretet av den 25 januari 1991 om förbränningsanläggningar för tätortsavfall [5] (nedan kallat ministerdekretet).

III — Det administrativa förfarandet

7. Ett klagomål, registrerat som ärende 99/4014, inkom till kommissionen beträffande förbränningsanläggningen i Maubeuge.

8. Kommissionen fick dessutom kännedom om en undersökningsrapport som markanvändnings- och miljöministeriet hade upprättat den 1 december 1996. I denna rapport angavs att ungefär 40 förbränningsanläggningar som hanterade mer än 6 ton avfall per timme inte uppfyllde de obligatoriska driftvillkor som föreskrivs i ministerdekretet. [6]

9. Av ett pressmeddelande från detta ministerium, daterat den 18 februari 1999, framgår att förbränningsanläggningarna i Brive, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge, Rouen och Le Havre, vars nominella kapacitet överstiger 6 ton per timme, hade släppt ut en dioxinhalt på mellan 13 och 99 ng I-TEQ/m^3 i luften [7] (avseende utsläppshalternas betydelse och verkan, se punkterna 39—41 nedan). Av detta meddelande framgår också att tolv av 75 förbränningsanläggningar den 15 januari 1999 fortfarande inte uppfyllde kraven i ministerdekretet. Det rörde sig om anläggningarna i La Rochelle, Blois, Anger, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Le Havre, Belfort, Rungis, Douchy och Noyelles-sous-Lens.

10. Den 28 april 1999 skickade kommissionen således en formell underrättelse till Republiken Frankrike som kritiserades för att inte ha vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga förbränningsanläggningar som för

5 — *JORF* av den 8 mars 1991, s. 3330.

6 — Den franska regeringen har i sitt svaromål förklarat att denna förteckning enbart avsåg befintliga anläggningar.

7 — I-TEQ/m^3 anger det internationella måttet på den toxiska ekvivalenten per kubikmeter gas. Se, avseende beräkningen av den toxiska ekvivalenten för dioxiner och furaner, artikel 7.2 tredje meningen och bilaga 1 i rådets direktiv 94/67/EG av den 16 december 1994 om förbränning av farligt avfall (EGT L 365, 1994, s. 34; svensk specialutgåva, område 15, volym 14, s. 186).

närvarande är i bruk i Frankrike drivs i enlighet med de villkor som uppställs i direktiven 89/369 och 89/429.

11. Genom skrivelse av den 22 september 1999 medgav den franska regeringen, som svar på denna underrättelse, att det i början av 1998 bland de drygt 70 förbränningsanläggningar vars nominella kapacitet uppgick till minst 6 ton avfall per timme, fanns 27 anläggningar som inte följde bestämmelserna i ministerdekretet och som följaktligen ännu inte efterlevde direktiven 89/369 och 89/429. I början av 1999 fanns det, trots ministeriets åtgärder, fortfarande tolv förbränningsanläggningar som inte uppfyllde de aktuella villkoren.

12. Resultaten från dioxinmätningarna offentliggjordes i början av år 1998. Det framgår av dessa resultat att dioxinutsläppen från förbränningsugnarna i 19 anläggningar överskred 10 ng I-TEQ/m^3. Bland dessa anläggningar drevs femton i strid med bestämmelserna i ministerdekretet. Nya mätningar i början av 1999 visade att det fortfarande fanns nio anläggningar vars dioxinutsläpp överskred gränsvärdena och att fem av dessa inte var förenliga med bestämmelserna.

13. I ett motiverat yttrande som kommissionen avgav till Republiken Frankrike den 21 oktober 1999 upprepade kommissionen den kritik som hade angetts i den formella underrättelsen och fastställde att nödvändiga åtgärder skulle vidtas inom två månader från dagen för delgivningen.

14. Den franska regeringen svarade på det motiverade yttrandet i en skrivelse av den 22 december 1999 och gjorde därvid gällande att antalet anläggningar som inte efterlevde de rättsliga kraven hade minskat från 27 år 1998 till sju i slutet av år 1999 (nämligen anläggningarna i Anger, Douchy, La Rochelle, Le Havre, Le Mans, Maubeuge och Rouen), vilket visade att de åtgärder som hade vidtagits varken var ineffektiva eller otillräckliga. Det var bara anläggningarna i Dijon, Maubeuge, Rouen och Le Havre som släppte ut en dioxinhalt som överskred 10 ng I-TEQ/m^3. Anläggningen i Dijon uppfyllde emellertid de rättsliga villkoren.

I en skrivelse av den 11 februari 2000 underrättade de franska myndigheterna kommissionen om vilka åtgärder som hade vidtagits och vilka som skulle vidtas avseende de sju anläggningar som inte uppfyllde kraven.

IV — Parternas yrkanden och förfarandet i domstolen

15. Kommissionens ansökan inkom till domstolens kansli den 12 februari 2001.

Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktiv 89/369, artiklarna 2 första stycket a och 4 i direktiv 89/429 samt artikel 249 tredje stycket EG, genom att inte vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga förbränningsanläggningar som för närvarande är i drift i Frankrike antingen drivs i enlighet med de villkor för förbränning som uppställs i direktiven 89/369 och 89/429 eller tagits ur drift i tid, det vill säga för nya anläggningar senast den 1 december 1990 och för befintliga anläggningar senast den 1 december 1996,

2. förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

16. Den franska regeringen har yrkat att domstolen skall

1. ogilla talan,

2. förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17. Ingen muntlig förhandling har hållits.

V — Parternas grunder och argument

18. Kommissionen anser att Republiken Frankrike har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiven 89/369 och 89/429 och artikel 249 EG. I artikel 4.1 i direktiv 89/369 och i artiklarna 2 första stycket a och 4 i direktiv 89/429 fastställs minimikrav för förbränningsprocessen i avfallsförbränningsanläggningarna som med avseende på nya anläggningar skall vara uppfyllda senast den 1 december 1990 och med avseende på befintliga anläggningar med en kapacitet på minst 6 ton avfall per timme senast den 1 december 1996.

19. Kommissionen anser dessutom att dioxinutsläppen överskrider gränsvärdet på 10 ng I-TEQ/m^3 när dessa förbränningsvillkor inte uppfylls. Kommissionen har i repliken förklarat att det inte finns några vetenskapliga belägg för påståendet, men att det bygger på erfarenhet.

20. Av de uppgifter som de franska myndigheterna själva lämnade i sitt svar på det motiverade yttrandet från kommissionen, framgår att minst sju förbränningsugnar fortfarande användes efter det att den frist som fastställts i detta yttrande hade löpt ut, fastän villkoren inte var uppfyllda.

21. Enligt kommissionen vidtog inte de franska myndigheterna några konkreta åtgärder förrän i april 1998, trots att den föreskrivna fristen för befintliga anläggningar hade löpt ut den 1 december 1996. Kommissionen anser att åtgärderna därför vidtogs för sent och att de dessutom var otillräckliga med hänsyn till att inte samtliga anläggningar efterlevde reglerna vid den tidpunkt då talan väcktes, det vill säga nästan fyra år efter det att fristen hade löpt ut.

22. Den franska regeringen anser att direktiven har införlivats med den nationella rättsordningen på ett korrekt sätt och att den har gjort allt för att säkerställa att bestämmelserna tillämpas.

23. Den franska regeringen har förklarat att de anläggningar som avses i direktiven är hänförliga till anläggningar i den mening som avses i lag nr 76-663 av den 19 juli 1976.[8] Enligt artikel 23 i denna lag (nu artikel L.514-1 i miljölagen), skall administrativa påföljder åläggas om lagbestämmelserna överträds. Prefekten kan på så sätt förelägga chefen för anläggningen att avhjälpa felet inom en viss frist. Vid utgången av denna frist kan prefekten vidta tvångsåtgärder, i första hand kräva att ett belopp motsvarande nödvändiga kostnader för att modernisera verksamheten deponeras eller att verksamheten avvecklas. Överträdelser av gemenskapsrätten beivras enligt samma villkor som gäller för överträdelser av nationell rätt.[9]

24. Enligt den franska regeringen kan självständiga fysiska och juridiska personers beteenden inte tillskrivas medlemsstaten. Medlemsstaten kan på sin höjd kritiseras för att inte beivra beteendet på ett lämpligt sätt.

25. Det ministerium som ansvarar för miljöskydd har emellertid sedan 1996 tillämpat ett "effektivt program" för att säkerställa efterlevnaden av de villkor som uppställs i ministerdekretet. Antalet lagstridiga anläggningar har således sjunkit från 40 år 1996 till sju (i slutet av år 1999) och till två när dupliken ingavs i augusti 2001. Med hänsyn till den tid som var nödvändig för att ändra anläggningarna och för avfallsproduktionen, var det emellertid inte möjligt att omedelbart stoppa driften av avfallsförbränningsanläggningarna.

8 — JORF av den 20 juli 1976, s. 4320.

9 — Den franska regeringen har i det avseendet hänvisat till domen av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965; svensk specialutgåva, volym 10, s. 153).

26. Det enda som framgår av ordalydelsen i artikel 2 i direktiv 89/429 [10] är skyldigheten för medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att vissa villkor är uppfyllda vid drift av anläggningarna.

27. Domstolen har, i sin dom av den 9 november 1999, [11] fastställt att det av det förhållandet att faktiska omständigheter står i strid med de målsättningar som uppställs i ett direktiv i princip inte går att direkt dra slutsatsen att medlemsstaten i fråga nödvändigtvis har åsidosatt de skyldigheter som följer av denna bestämmelse. När dessa faktiska omständigheter är bestående, särskilt när de medför en betydande miljöförstöring under en längre tid utan att behöriga myndigheter ingriper, kan detta emellertid innebära att medlemsstaterna har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som de ges genom bestämmelsen.

28. Vid utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet hade fyra år förflutit sedan den 1 december 1996. [12] När fristen löpte ut var det bara sju anläggningar som ännu inte uppfyllde villkoren i direktivet. År 2002, när arbetena med anläggningen i Maubeuge är färdigställda, kommer denna anläggning att ha underlåtit att uppfylla dessa villkor i sex år. Anläggningen i Le Havre är den enda som inte kommer att uppfylla villkoren inom en mer eller mindre snar framtid. Därför är det, enligt den franska regeringen, varken fråga om en längre tid eller en betydande miljöförstöring.

29. Kommissionen anser däremot att de franska myndigheterna ingrep för sent och på ett otydligt sätt. Detta har varit till stor skada. Dessutom är det den frist som har beviljats i det motiverade yttrandet som är avgörande vid bedömningen av huruvida det föreligger ett fördragsbrott. [13]

30. Den franska regeringen har dessutom angett att kommissionen har kritiserat Republiken Frankrike för att ha överskridit gränsvärdet på 10 ng I-TEQ/m^3 trots att detta gränsvärde inte föreskrivs i direktivet. Denna dioxinhalt är visserligen allmänt accepterad som säkerhetsvärde, men kommissionen har inte lagt fram några vetenskapliga bevis för att underlåtenheten att uppfylla de villkor för förbränning som uppställs i direktivet nödvändigtvis medför högre dioxinutsläpp. För närvarande överskrids alltjämt detta gränsvärde för dioxinutsläpp i tre anläggningar (i Dijon, Chambéry och Benesse-Maremne), utan att någon överträdelse mot bestämmelserna i direktivet har fastställts.

10 — Den franska versionen av artikel 2.1 i direktiv 89/429 har följande lydelse: "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 — Mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkterna 67 och 68.

12 — Egentligen hade det vid utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet bara förflutit tre och inte fyra år sedan den 1 december 1996.

13 — Kommissionen stöder sig på domen av den 25 maj 2000 i mål C-384/97, kommissionen mot Grekland (REG 2000, s. I-3823), punkt 35.

31. Den franska regeringen har i sin duplik hävdat att det finns anledning att skilja mellan följande två kategorier av anläggningar:

— Anläggningar som inte uppfyller de villkor för förbränning som uppställs i direktiven och i ministerdekretet.

— Anläggningar vars dioxinutsläpp överskrider 10 ng I-TEQ/m^3 trots att de uppfyller de rättsliga villkoren.

32. Eftersom kommissionen i sin replik medgav att det endast förelåg fördragsbrott i det första fallet, har den delvis återkallat sin ursprungliga talan. Den anmärkning som tas upp i ansökningen har utvidgats till att gälla även den andra kategorin. Det finns anledning att ta hänsyn till detta när det beslutas om rättegångskostnaderna.

IV — Rättslig bedömning

A — *Föremålet för talan*

33. Kommissionens talan har formulerats i mycket allmänna ordalag. Enligt dess ordalydelse avser den dessutom en prövning av de förbränningsanläggningar som "för närvarande" är i drift i Frankrike. Enligt fast rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har fastställts i det motiverade yttrandet. [14] Det är således nödvändigt att titta lite närmare på hur föremålet för tvisten har avgränsats.

34. Föremålet för en talan om fördragsbrott har redan avgränsats genom det administrativa förfarandet och får inte utvidgas i ansökan. Det är endast på det sättet som rätten till försvar kan säkerställas. [15]

35. Det är i förevarande fall ostridigt att de nationella bestämmelserna om införlivande till fullo motsvarar kraven i direktiven 89/369 och 89/429.

36. Syftet med kommissionens talan är snarare att domstolen skall fastställa att Republiken Frankrike inte har vidtagit alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga förbränningsanläggningar som för närvarande är i drift

14 — Se särskilt dom av den 8 november 2001 i mål C-127/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-8305), punkt 38, och av den 14 juni 2001 i mål C-207/00, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-4571), punkt 27.

15 — Fast rättspraxis, se exempelvis domen i målet kommissionen mot Italien mål C-365/97, (ovan fotnot 11), punkt 23.

i Frankrike antingen drivs i enlighet med de villkor för förbränning som föreskrivs i direktiven 89/369 och 89/429 eller har tagits ur drift.

37. Denna talan är i sig så oklar att man till och med skulle kunna ifrågasätta möjligheten att ta upp den till sakprövning. Om den skall tolkas bokstavligt innebär den att Republiken Frankrike måste styrka att varje förbränningsanläggning i Frankrike, oavsett storlek, verkligen uppfyller kraven i direktivet. Av de omtvistade reglerna, i synnerhet hänvisningen till artikel 2 a i direktiv 89/429, går det i alla fall att sluta sig till att kommissionen har begränsat sin talan angående de befintliga anläggningarna till att avse anläggningar vars kapacitet överskrider 6 ton per timme.

38. De franska myndigheterna skall visserligen ha fått tillgång till de uppgifter som är nödvändiga för denna bevisföring utifrån resultatet av de mätningar som meddelats i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 89/369. Enligt de allmänna bestämmelserna om inledande av ett förfarande om fördragsbrott ankommer det emellertid på kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet [16] och inte på medlemsstaten att bevisa frånvaron av fördragsbrott. Den omvända formuleringen i kommissionens talan flyttar i praktiken över bevisbördan på medlemsstaten.

39. Talan skall emellertid inte bedömas oberoende av det som kommissionen kommit fram till under det administrativa förfarandet och grunderna för talan. Allt sedan talan väcktes har kommissionen kritiserat Republiken Frankrike för att vissa anläggningar med en kapacitet på över 6 ton per timme som omnämns i varje offentliggörande från de franska myndigheternas sida och som således är klart identifierbara, inte efterlever de värden som anges i direktiven. Kommissionen har även i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet slutit sig till att de villkor för förbränning som uppställs i direktiven inte var uppfyllda på grund av att värdet på 10 ng I-TEQ/m^3 hade överskridits. [17]

16 — Se dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 27, och av den 16 november 2000 i mål C-214/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-9601), punkt 42.

17 — Förhållandet att de franska myndigheterna tydligen själva har medgivit att det finns ett samband mellan omständigheten att villkoren för förbränning uppfylls och dioxinutsläppen visar att denna slutsats inte endast är tagen ur luften. På markanvändnings- och miljöministeriets hemsida på Internet kan man läsa följande:
"Ainsi, pour les usine d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure under réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs (...) Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3)".
(http://www.environnement.gouv.fr/acvta/cominfos/dosdir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm.)
I direktiven finner man också ett samband mellan uppfyllandet av vissa villkor för förbränning och dioxinutsläpp. Enligt artikel 4.3 i direktiv 89/369 och motsvarande bestämmelse i direktiv 89/429 kan medlemsstaterna besluta om andra villkor för förbränning än de i artikel 4.1, under förutsättning att utsläppen av dioxiner och furaner uppnår samma nivåer.

40. Efter det att den franska regeringen i sitt svar på det motiverade yttrandet hade medgivit att förbränningsförhållandena inte uppfyllde kraven i åtminstone sju anläggningar, behövde kommissionen inte fastställa att villkoren för förbränning inte var uppfyllda på grund av att gränsvärdet överskridits. Kommissionen har i punkt 33 under rubriken "en droit" i sin ansökan angett att det framgår av den franska regeringens svar att många anläggningar har drivits i strid med de villkor för förbränning som föreskrivs i direktiven och att sju av dessa anläggningar fortfarande är i drift trots att de inte uppfyller dessa villkor.

41. Även om man vill tolka överskridandet av värdet på 10 ng I-TEQ/m^3 som en fristående anmärkning från kommissionens sida, har kommissionen inte vidhållit denna anmärkning som sådan i sin ansökan. Kommissionen har visserligen i sin redogörelse av de faktiska omständigheterna förklarat sambandet mellan dioxinutsläpp och villkoren för förbränning, såsom den gjorde redan under det administrativa förfarandet, dock utan att i sin utveckling av talan sluta sig till att det förelåg något bestående fördragsbrott. I det följande avser den anmärkning som kommissionen har framställt i sin ansökan enbart förhållandet att sju anläggningar drivs i strid med villkoren för förbränning. Sett ur det perspektivet är ändamålet för talan tillräckligt klarlagt.

42. Det framgår även av det ovan anförda att kommissionen, i motsats till den franska regeringens påstående, inte återkallade delar av sin talan i sin replik.

43. Talan kräver förtydliganden på ytterligare en punkt. Kommissionen har yrkat att domstolen skall uttala sig om samtliga anläggningar "som för närvarande är i drift" i Frankrike. Ansökan har i den delen formulerats på samma sätt som utslaget i det motiverade yttrandet. I det senare sammanhanget var formuleringen korrekt. Det är dock utgången av den tidsfrist som anges i det motiverade yttrandet som är relevant när förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas. [18]

44. Om kommissionens talan tolkas bokstavligt skall domstolen utgå ifrån det datum talan väcktes eller till och med det datum då domstolen meddelar sin dom. Vid det senare datumet har domstolen i vilket fall som helst inga dagsaktuella uppgifter att lägga till grund för bedömningen av huruvida samtliga anläggningar har ändrats eller inte. Kommissionen skulle dessutom tappa målet om fördragsbrottet hävts efter utgången av den tidsfrist som har fastställts i det motiverade yttrandet.

45. Kommissionens talan skall således inte tolkas bokstavligt, utan utifrån dess verkliga syfte. Talan kan inte avse annat än att domstolen skall fastställa förekomsten av ett fördragsbrott vid utgången av den tidsfrist som, från dagen för delgivning av det motiverade yttrandet, löpte på två månader.

18 — Se hänvisningarna i fotnot 14 ovan.

B — *Prövning i sak*

46. Talan är välgrundad om det, vid utgången av den frist som har fastställts i det motiverade yttrandet, faktiskt föreligger en situation som strider mot gemenskapsrätten och att detta åsidosättande objektivt sett skall tillskrivas medlemsstaten till följd av att den har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter.

47. Den franska regeringen har medgivit att åtminstone sju förbränningsanläggningar vid den aktuella tidpunkten drevs i strid med de villkor för förbränning som uppställs i direktiven. Den franska regeringen har emellertid anfört två argument mot påståendet att Republiken Frankrike skulle ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 249 tredje stycket EG.

48. För det första har kommissionen kritiserat denna medlemsstat för att inte efterleva ett gränsvärde för dioxinutsläpp på 10 ng I-TEQ/m^3 som inte föreskrivs i direktiven. Direktiven fastställer nämligen inte något sådant gränsvärde. Det har redan klargjorts ovan att kommissionen inte har kritiserat förhållandet att gränsvärdet för utsläpp hade överskridits, utan underlåtenheten att uppfylla villkoren för förbränning. [19]

49. För det andra har Republiken Frankrike anfört att åsidosättanden som de driftansvariga för anläggningarna gör sig skyldiga till inte kan tillskrivas medlemsstaten, eftersom den har vidtagit alla tänkbara åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de gemenskapsrättsliga kraven. Innan ansvarsfrågan granskas mer i detalj bör en annan aspekt tas upp, nämligen frågan om kommissionen har utvecklat och styrkt sin talan om åsidosättande av de bägge direktiven på ett tillfredsställande sätt.

1) Huruvida kommissionen har utvecklat och styrkt sin talan om åsidosättande av direktiven 89/369 och 89/429 på ett tillfredsställande sätt

50. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Frankrike inte har säkerställt efterlevnaden av de villkor för förbränning som uppställs i direktiven 89/369 och 89/429, trots att krav föreligger på att nya anläggningar skall drivas i enlighet med dessa villkor från och med den 1 december 1990 och befintliga anläggningar från och med den 1 december 1996.

51. Republiken Frankrike har medgivit att sju anläggningar inte uppfyllde kraven vid den aktuella tidpunkten. Det har emellertid inte klarlagts om det rörde sig om nya anläggningar i den mening som avses i direktiv 89/369 eller befintliga anläggningar för vilka den frist som anges i artikel 4.1 a i direktiv 89/429 gäller. Man kan därför fråga sig om kommissionen i tillräcklig mån har utvecklat och styrkt sin anmärkning om åsidosättande av de båda direktiven.

19 — Se punkt 40 ovan.

52. Trots att kommissionen alltsedan den formella underrättelsen har kritiserat åsidosättandet av båda direktiven, har Republiken Frankrike aldrig på ett tillräckligt tydligt sätt förnekat att de berörda anläggningarna bestod av både nya och befintliga anläggningar. I sitt svaromål har den franska regeringen endast anfört i marginalen att den förteckning som sammanställdes år 1996 bara avsåg befintliga anläggningar. Den franska regeringen har emellertid inte bestridit kommissionens anmärkning på ett tydligt sätt när det gäller nya anläggningar. I den mån anmärkningen inte bestridits på den punkten behövde kommissionen inte styrka att båda anläggningskategorierna drivits i strid med de villkor för förbränning som uppställs i artikel 4 i de båda direktiven.

53. Det kan därför anses klarlagt att det vid den aktuella tidpunkten förelåg en situation som stred mot direktiven 89/369 och 89/429.

2) Huruvida Republiken Frankrike skall tillskrivas ansvaret för att driftansvariga för avfallsförbränningsanläggningar inte efterlever kraven

54. Fördragsbrottet skall tillskrivas Republiken Frankrike om denna medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

55. Republiken Frankrike anser att den har uppfyllt alla sina skyldigheter enligt direktiven. Direktiven har införlivats med nationell rätt på ett korrekt sätt och underlåtenheten att följa bestämmelserna har beivrats med lika stränga påföljder som dem som föreskrivs för brott mot nationella bestämmelser utan anknytning till gemenskapsrätten. Republiken Frankrike har dessutom vidtagit de åtgärder som krävdes för att samtliga avfallsförbränningsanläggningar verkligen skulle ändras. Tack vare dessa åtgärder har antalet anläggningar som inte uppfyller kraven kraftigt minskat. Republiken Frankrike kan inte klandras för att sju anläggningar ännu inte hade moderniserats av de driftansvariga för anläggningarna vid utgången av den frist som har fastställts i det motiverade yttrandet.

56. Man måste således fråga sig vilka skyldigheter fördraget och de två direktiven ålägger medlemsstaterna när den situation som strider mot fördraget inte direkt hänför sig till en åtgärd som medlemsstaten vidtagit eller underlåtit att vidta, utan till en privat aktör.

a) Ingen av anläggningarna drevs, varken direkt eller indirekt, i offentlig regi

57. Detta problem uppkommer emellertid bara när medlemsstaten — oberoende av de rättsliga åtgärderna — inte har något direkt inflytande över den som faktiskt driver verksamheten. Medlemsstaten måste däremot ta på sig ansvaret för kommuners eller andra offentliga organs beteenden när

dessa själva driver anläggningarna, eftersom de är underordnade staten. Av fast rättspraxis framgår att en medlemsstat inte kan åberopa förhållanden i sin interna rättsordning för att rättfärdiga en underlåtenhet som dess egna organ har gjort sig skyldig till. [20] Detta gäller även när anläggningarna drivs av företag som finansieras och styrs direkt av staten. [21]

58. I förevarande fall har kommissionen dock inte inkommit med några uppgifter som tyder på att avfallsförbränningsanläggningarna, varken direkt eller indirekt, har drivits i offentlig regi. I det följande måste jag därför utgå ifrån att det uteslutande handlar om privata verksamheter, som staten endast kan påverka med rättsliga medel.

b) Tidigare rättspraxis

59. Domstolen har upprepade gånger undersökt i vilken utsträckning en medlemsstat kan göras ansvarig för ett handlande av en enskild eller för en situation som inte uppfyller kraven i gemenskapsrätten.

60. I mål C-265/95, [22] hade kommissionen kritiserat Republiken Frankrike för att inte ha vidtagit åtgärder mot jordbrukares våldsamma förhindrande av import av frukt och grönsaker till Frankrike. Domstolen fastställde att medlemsstaterna i artikel 28 EG jämförd med artikel 10 EG åläggs att vidta alla åtgärder som är nödvändiga och lämpliga för att säkerställa den fria rörligheten för varor inom deras territorium. [23] Medlemsstaterna ges visserligen frihet att skönsmässigt bedöma vilka åtgärder som är de mest lämpade för att upprätthålla ordning och slå vakt om inre säkerhet, men det framhålls samtidigt att det ankommer på domstolen att pröva om medlemsstatens bedömning är riktig. [24]

61. I förslaget till avgörande i detta mål framhöll generaladvokaten Lenz att man inte kan begära att en medlemsstat skall garantera ett visst resultat (obligation de résultat) — i det här fallet den fria rörligheten för varor. Det som krävs är att den berörda medlemsstaten vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma detta resultat (obligation de moyen). [25]

62. I domen i målet kommissionen mot Italien [26] omnämndes liknande argument framförda av den franska regeringen. I det

20 — Dom av den 6 juli 2000 i mål C-236/99, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-5657), punkterna 22 och 23.

21 — Se dom av den 24 november 1982 i mål 249/81, kommissionen mot Irland (REG 1982, s. 4005; svensk specialutgåva, volym 6, s. 565), punkt 15, och generaladvokaten Lenz förslag till avgörande av den 9 juli 1997 i mål C-265/95, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959), punkt 9.

22 — Dom av den 9 december 1997, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-6959).

23 — Domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 22), punkt 32.

24 — Domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 22), punkterna 33—35.

25 — Förslaget till avgörande (ovan fotnot 21), punkt 45.

26 — Ovan fotnot 11.

målet hade kommissionen särskilt kritiserat Republiken Italien för att inte vidta åtgärder mot de illegala soptipparna i San Rocco-dalen och för att den därigenom åsidosatte rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall [27] (nedan kallat direktiv 75/442), i dess ursprungliga lydelse och i dess lydelse enligt direktiv 91/156/EEG. [28] Enligt dessa bestämmelser skulle medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att avfall omhändertas slutligt utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön.

63. Enligt domstolen kunde man inte utifrån de faktiska omständigheterna i San Rocco-dalen sluta sig till att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. [29] Direktivet ålade endast medlemsstaterna att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att säkerställa ett slutligt omhändertagande av avfall utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. När de faktiska omständigheterna är bestående, i synnerhet när de medför en betydande miljöförstöring under en längre tid, kan detta emellertid innebära att medlemsstaterna har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om nödvändigheten av att vidta åtgärder. [30]

64. Domstolen kom i dessa mål fram till att det förelåg fördragsbrott av den orsaken att medlemsstaten inte hade utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett korrekt sätt när det gäller valet av åtgärd.

65. De olika bestämmelser genom vilka medlemsstaterna ålades skyldigheter var i de ovannämnda målen av synnerligen allmän karaktär. I det första målet handlade det om en allmän skyldighet för medlemsstaten att samarbeta för att säkerställa den fria rörligheten för varor i enlighet med artikel 10 EG. I det andra målet uppställde direktivet om avfall enbart en allmän målsättning och gav medlemsstaterna i uppdrag att bedöma vilka konkreta åtgärder som behövde vidtas.

66. Domarna [31] avseende rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 handlade om kvaliteten på badvatten. [32] Det framgår av artikel 4.1 i nämnda direktiv att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att kvaliteten på badvatten inom tio år efter anmälan av direktivet överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i enlighet med artikel 3 i direktivet.

27 — EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238.

28 — EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66.

29 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 11), punkt 67.

30 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 11), punkt 68.

31 — Se särskilt dom av den 14 juli 1993 i mål C-56/90, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1993, s. I-4109), punkterna 42—46, av den 8 juni 1999 i mål C-198/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-3257), punkt 35, och av den 13 november 2001 i mål C-427/00, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2001, s. I-8535), punkt 14.

32 — EGT L 31, s. 1.

67. I ovannämnda mål fann domstolen att medlemsstaterna hade gjort sig skyldiga till fördragsbrott när kvaliteten på de olika badvattnen inte uppfyllde uppställda krav vid tidsfristens utgång. Domstolen underkände medlemsstaternas påstående att de hade vidtagit alla åtgärder för att säkerställa att gränsvärdena inte överskreds enligt följande:

"Direktivet ålägger således medlemsstaterna att uppnå vissa resultat, och de kan utöver de undantag som föreskrivs i detta direktiv inte åberopa några särskilda omständigheter för att motivera att de inte uppfyller denna skyldighet." [33]

68. Frågan om en medlemsstat kan åberopa det förhållandet att det föreligger ett absolut hinder att fullgöra de skyldigheter som följer av direktivet lämnades öppen, eftersom medlemsstaterna inte kunde styrka förekomsten av ett sådant hinder. [34]

69. Förhållandet att medlemsstaterna inte hade lyckats uppnå ett resultat, närmare bestämt ett visst miljömål, räckte i dessa mål för att fastställa att medlemsstaterna hade gjort sig skyldiga till fördragsbrott. Det ankom således på medlemsstaterna att garantera ett resultat. Till skillnad från de förstnämnda målen var det i de sistnämnda emellertid frågan om att verkställa kvantifierbara och klart konkreta mål. Enligt direktivet om badvatten fick medlemsstaterna dessutom tio år på sig att förbättra vattenkvaliteten.

70. Det framgår således av tidigare rättspraxis att frågan om medlemsstaterna åläggs att vidta en åtgärd och om de ges utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av åtgärd eller om de åläggs att säkerställa ett visst resultat beror på vilken typ av skyldighet det rör sig om.

c) Medlemsstaternas skyldigheter enligt direktiven 89/369 och 89/429

71. Innan jag undersöker de omtvistade direktiven med avseende på vilka skyldigheter dessa konkret ålägger medlemsstaterna, finns det anledning att erinra om det som är utmärkande för ett direktiv. Enligt artikel 249 tredje stycket EG skall ett direktiv föreskriva att ett visst resultat skall uppnås samtidigt som medlemsstaterna själva får bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

33 — Se dom av den 13 november 2001 i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 31), punkt 14 som hänvisar till dom av den 14 juli 1993 i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 31), punkterna 42—44, och av den 25 maj 2000 i mål C-307/98, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-3933), punkterna 48 och 49. Se även domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 31), punkt 35. Rättspraxis rörande iakttagande av rådets direktiv 75/440/EEG av den 16 juni 1975 om den kvalitet som krävs på det ytvatten som är avsett för framställning av dricksvatten i medlemsstaterna (EGT L 194, s. 26; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 232) är lika strikt. Se i det avseendet dom av den 8 mars 2001 i mål C-266/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-1981) punkterna 26—28.

34 — Domen av den 14 juni 1993 i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 31), punkterna 45 och 46, och i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 31), punkterna 40 och 41.

72. Av detta följer att direktiv, i normala fall, faktiskt ålägger medlemsstaterna att uppnå ett resultat. Ofta räcker det inte att ha vissa bestämda villkor som skall gälla för samtliga medlemsstater för att åstadkomma likvärdiga förutsättningar inom hela den gemensamma marknaden. Däremot är det nödvändigt att också genomföra bestämmelser för att på ett effektivt sätt skapa de enhetliga förutsättningar som eftersträvas. Det är snarare ovanligt att ett direktiv enbart ålägger medlemsstaterna att vidta en åtgärd, utan krav på något visst resultat.

73. Såsom framgår av skälen i direktiven 89/369 och 89/429 ingår denna lagstiftning som ett led i en gemensam strategi för att skydda miljön och minska luftföroreningar. Direktiven är kopplade till olika åtgärdsprogram och andra rättsakter. Förbränningsanläggningar för tätortsavfall var föremålet för direktiv 75/442 om avfall och direktiv 84/360 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar redan innan de i målet aktuella direktiven antogs.

74. Enligt såväl direktiv 75/442 som direktiv 84/360 skall medlemsstaterna tillämpa ett tillståndsförfarande och myndigheterna skall regelbundet kontrollera anläggningar som bortskaffar avfall. Artikel 2 i direktiv 89/369 bekräftar att det krävs tillstånd för nya förbränningsanläggningar för tätortsavfall.

75. Enligt artikel 13 i direktiv 84/360 skall medlemsstaterna stegvis anpassa befintliga anläggningar till bästa tillgängliga teknik. Denna skyldighet konkretiseras i direktiven 89/369 och 89/429. I dessa anges de villkor som förbränningsanläggningar för tätortsavfall skall uppfylla och som det endast i undantagsfall beviljas dispens för (artiklarna 4.1 a andra stycket och 3 i direktiv 89/429 och artikel 4.3 i direktiv 89/369).

76. I artikel 2.2 i direktiv 89/429 anges därför att man, i motsats till vad man skulle kunna tro om man enbart läser punkt 1, inte skall nöja sig med att anta de relevanta bestämmelserna. De nationella myndigheterna skall tvärtom se till att bestämmelserna verkligen genomförs.

77. De bestämda villkoren i direktivet talar för att lagstiftaren har ålagt medlemsstaterna en konkret målsättning och att de skall se till att denna uppnås (obligation de résultat). Förhållandet att medlemsstaterna fick sex år på sig att ändra befintliga anläggningar stärker denna tes. Situationen är på den punkten jämförbar med villkoren i direktivet om kvaliteten på badvatten.

Medan kvaliteten på badvattnet trots allt beror på en mängd faktorer som, i förekommande fall, är svåra att påverka är det jämförelsevis enkelt att med hjälp av tekniska åtgärder säkerställa efterlevnaden av vissa förbränningsvillkor, genom att till exempel bygga stödbrännare.

78. Det bör även beaktas att det rör sig om ett begränsat antal anläggningar, nämligen för närvarande ungefär 70 anläggningar med en viss kapacitet i Frankrike. Enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelser och nationella införlivandebestämmelser som är relevanta krävs tillstånd för att få bygga och driva dessa anläggningar. Medlemsstaternas myndigheter skall regelbundet kontrollera anläggningarna. Framför allt kan myndigheterna stoppa driften av anläggningar som inte uppfyller de föreskrivna driftvillkoren.

79. Detta skiljer förevarande mål från den situation som låg till grund för domarna i målen kommissionen mot Frankrike [35] och kommissionen mot Italien. [36] Myndigheterna hade i dessa mål att göra med flera okända aktörer som hindrade den fria rörligheten för varor eller bortskaffade avfall illegalt. Av praktiska skäl kunde de nationella myndigheterna således omöjligen stoppa samtliga överträdelser av gemenskapsrätten.

35 — Ovan fotnot 22.

36 — Ovan fotnot 11.

80. Till detta kommer slutligen att de villkor som uppställs i direktiven syftar till att begränsa utsläpp av dioxiner. Med hänsyn till de allvarliga risker för människors hälsa och miljön som dessa ämnen ger upphov till, är det oerhört viktigt med en strikt tillämpning av villkoren i direktivet. [37]

81. Direktiven 89/369 och 89/429 skall därför tolkas på så sätt, att medlemsstaterna under alla förhållanden skall se till att villkoren för förbränning är uppfyllda i de anläggningar som står under myndigheternas kontroll. Medlemsstaterna kan i normala fall inte försvara sig med att de har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de som är driftansvariga för anläggningen har uppfyllt villkoren.

d) Huruvida fördragsbrott föreligger om det objektivt sett varit omöjligt att uppnå uppställda mål

82. Om inte annat skall det övervägas huruvida en överträdelse i undantagsfall inte skall tillskrivas medlemsstaten om den kan styrka att det objektivt sett varit

37 — Parlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (EGT L 332, s. 91) som har ersatt direktiven 89/369 och 89/429 och som träder i kraft den 28 december 2005, har under tiden fastställt ett gränsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till 0,1 ng I-TEQ/m³ (se artikel 7 tillsammans med bilaga 5 punkt d). Utsläppen från de aktuella anläggningarna uppgick bitvis till hundra gånger eller till och med tusen gånger detta värde.

omöjligt att inom föreskriven frist uppnå direktivets målsättningar. Domstolen har i varje fall inte helt uteslutit denna möjlighet i domarna avseende direktivet om kvaliteten på badvatten.[38] Domstolen har i ett annat sammanhang dessutom undersökt i vilken mån force majeure skulle kunna utgöra ett absolut hinder för att uppfylla de skyldigheter som följer av ett direktiv.[39]

83. Sedan år 1996 har den franska regeringen vidtagit en rad åtgärder för att anpassa avfallsförbränningsanläggningar. I vissa fall har myndigheterna, såsom sista utväg, beslutat att ett belopp motsvarande de nödvändiga kostnaderna för en modernisering skall deponeras. Detta är inget argumentet som på något sätt styrker att det objektivt sett varit omöjligt att inom den föreskrivna fristen ändra eller stoppa driften av de anläggningar som inte uppfyllde kraven.

84. De driftansvariga för anläggningarna och berörda myndigheter har sedan direktivet antogs år 1989 känt till de villkor som befintliga anläggningar skulle ha uppfyllt senast den 1 december 1996. Även om man beaktar den tid som var nödvändig för att anta, bevilja och genomföra moderniseringsåtgärder, kan man inte förstå vilka de svårigheter var som omöjliggjorde att befintliga anläggningar ändrades. Nya anläggningar som inte uppfyllde kraven i direktiven borde aldrig ha tagits i drift.

85. Myndigheterna har inte stoppat driften av de omtvistade anläggningarna. Den franska regeringen har i det avseendet anfört att driften inte kunde stoppas med hänsyn till mängden avfall som producerades. Den franska regeringen har emellertid inte förklarat varför det inte gick att, under tiden som driftstoppet av vissa anläggningar varade, tillfälligt transportera avfallet till en näraliggande anläggning eller deponera avfallet.

e) I andra hand, granskning av de åtgärder som vidtogs av de franska myndigheterna

86. Om det — i motsats till vad jag har anfört — inte följer av direktiven 89/369 och 89/429 att medlemsstaterna skall garantera ett resultat när de uppfyller sina skyldigheter enligt direktiven, är det viktigt att veta om de franska myndigheterna har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett korrekt sätt vid bestämningen av vilka åtgärder som var nödvändiga för att uppnå de i direktivet åsyftade målen.

87. När människors hälsa utsätts för allvarliga risker eller de faktiska omständigheterna medför en betydande miljöförstöring under en längre tid skulle detta kunna

38 — Ovan fotnot 34.

39 — Domstolens dom av den 11 juli 1985 i mål 101/84, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 2629), punkt 16.

tala för att de franska myndigheterna har åsidosatt sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [40]

88. Den franska regeringen kan inte heller invända att enbart ett fåtal anläggningar inte uppfyllde kraven i direktiven vid utgången av den frist som hade fastställts i det motiverade yttrandet. Med hänsyn till att människors hälsa utsätts för risker på grund av de dioxinhalter som vissa anläggningar släpper ut i naturen, och följaktligen i livsmedelskedjan, är det inte antalet anläggningar som strider mot direktivet som avgör huruvida det föreligger ett fördragsbrott. [41]

89. Den 1 december 1996 uppfyllde inte 40 av de drygt 70 anläggningarna kraven i direktiven. I sju anläggningar hade, i den mån det rörde sig om befintliga anläggningar, överträdelsen redan pågått i tre år vid utgången av den tidsfrist som hade fastställts i det motiverade yttrandet. Nya anläggningar skulle ha uppfyllt kraven i direktiv 89/369 redan för nio år sedan. Den franska regeringen har även i sin duplik av den 20 augusti 2001 anfört att anläggningarna i Le Havre och Maubeuge ännu inte hade ändrats fullt ut. I det avseendet överskred dioxinutsläppen i de båda anläggningarna bitvis 10 ng I-TEQ/m^3, ett värde som normalt inte överskrids om villkoren för förbränning är uppfyllda.

90. Förhållandet att de berörda myndigheterna utan någon synbar anledning och trots kännedom om förhållandena vid de anläggningar som inte efterlevde direktiven vidtog konkreta åtgärder mot de driftsansvariga alldeles för sent innebär dessutom att de inte använde sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett korrekt sätt. Det framgår av den franska regeringens meddelande av den 11 februari 2000 att de driftsansvariga för anläggningarna i La Rochelle, Douchy, Maubeuge, Rouen och Le Havre anmodades att ändra anläggningarna inom den föreskrivna fristen för första gången genom de beslut som prefekterna hade fattat i maj och juli 1998, det vill säga först ett och ett halvt år efter utgången av den frist inom vilken befintliga anläggningar skulle ändras. En del av depositionsavgiften användes först senare. När det gäller anläggningen i Le Havre användes den i juli 2001. Något beslut om att stoppa driften av någon anläggning togs aldrig och inte heller valdes någon alternativ metod för bortskaffande av avfall.

91. Det kan därför i andra hand konstateras att de franska myndigheterna under alla omständigheter varken ingrep inom rimlig tid eller tillräckligt effektivt mot de förhållanden i de omtvistade förbränningsanläggningarna som stred mot direktiven och att de därför har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 89/369 och 89/429.

40 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 11), punkt 68.

41 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 11), punkt 70.

VII — Rättegångskostnader

92. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Artikel 69.5 i rättegångsreglerna är inte tillämplig, eftersom kommissionen inte har återkallat delar av sin talan.

VIII — Förslag till avgörande

93. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besluta enligt följande:

1. Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktiv 89/369, artiklarna 2 första stycket a och 4 i direktiv 89/429 samt artikel 249 tredje stycket EG, genom att inte vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att säkerställa att samtliga förbränningsanläggningar som är i drift antingen drivs i enlighet med de villkor för förbränning som uppställs i direktiven 89/369 och 89/429 eller har tagits ur drift i tid, nämligen senast den 1 december 1990 för nya anläggningar och senast den 1 december 1996 för befintliga anläggningar.

2. Republiken Frankrike förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.