# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GEORGES COSMAS
vom 25. März 1999 *

## I — Einführung

1. Mit der vorliegenden Klage gemäß Artikel 169 EG-Vertrag beantragt die Kommission festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren [1] (im folgenden: Richtlinie) verstoßen hat, daß sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen und/oder mitgeteilt hat, um Artikel 6 dieser Richtlinie nachzukommen.

## II — Rechtlicher Rahmen

2. Artikel 1 der Richtlinie lautet wie folgt:

„Diese Richtlinie bezweckt die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Verwertung und die kontrollierte Beseitigung von Altbatterien und Altakkumulatoren, die gefährliche Stoffe gemäß Anhang I enthalten."

3. Artikel 6 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen Programme auf, mit denen folgende Ziele erreicht werden sollen:

— Verringerung des Schwermetallgehalts von Batterien und Akkumulatoren,

— Förderung des Angebots an Batterien und Akkumulatoren, die geringere Mengen an gefährlichen Stoffen und/oder umweltfreundlichere Stoffe enthalten,

— schrittweise Verringerung der Zahl von unter Anhang I fallenden Altbatterien und Altakkumulatoren im Hausmüll,

* Originalsprache: Griechisch.
1 — ABl. L 78, S. 38.

— Förderung der Forschung über die Möglichkeiten einer Verringerung des Gehalts der Batterien und Akkumulatoren an gefährlichen Stoffen und über die Verwendung umweltfreundlicherer Ersatzstoffe sowie über Verfahren für die Wiederverwendung,

— gesonderte Beseitigung von unter Anhang I fallenden Altbatterien und Altakkumulatoren.

Die Programme werden erstmalig für eine Laufzeit von vier Jahren aufgestellt, die am 18. März 1993 beginnt. Sie sind bis spätestens 17. September 1992 der Kommission vorzulegen.

Die Programme werden regelmäßig — mindestens einmal alle vier Jahre — insbesondere im Lichte des technischen Fortschritts sowie der Wirtschafts- und der Umweltsituation revidiert und aktualisiert. Die geänderten Programme sind der Kommission rechtzeitig mitzuteilen."

## III — Sachverhalt

4. Am 22. Dezember 1992 richtete die Kommission ein Schreiben an die französische Regierung, in dem sie diese an ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie erinnerte und um Übersendung einer Kopie der in Frage stehenden Programme bat. Dieses Schreiben blieb unbeantwortet.

5. Am 3. Juli 1995 wies die Kommission gemäß dem in Artikel 169 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren mit einem Mahnschreiben [2] die französische Regierung darauf hin, daß sie nach ihren Informationen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie nicht erfüllt habe, und ersuchte sie, sich binnen zwei Monaten zu der in Rede stehenden Vertragsverletzung zu äußeren.

6. Die französischen Behörden erwiderten auf das Mahnschreiben mit Schreiben an die Kommission vom 19. September 1995, in dem sie darauf hinwiesen, daß sich ein Dekret zur Umsetzung der Richtlinie in französisches Recht in der Ausarbeitung befinde. Das Dekret werde derzeit vom Conseil d'État geprüft.

7. Mit Schreiben vom 9. April 1996 übermittelten die französischen Behörden der Kommission darüber hinaus den Entwurf eines Dekrets und teilten ihr mit, daß die in Artikel 6 der Richtlinie genannten Programme ausgearbeitet worden seien und binnen ein bis zwei Monaten unterzeichnet werden würden.

2 — Schreiben SG(95) D/8446 vom 3. Juli 1995.

8. Da die Kommission keine weiteren Informationen von der französischen Regierung erhielt, richtete sie am 5. Mai 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme [3] an diese, in der sie feststellte, daß nach ihren Informationen die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen habe, daß sie die in diesem Artikel genannten Programme nicht mitgeteilt habe. Gleichzeitig forderte die Kommission die Französische Republik auf, der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten seit ihrer Zusendung nachzukommen.

9. Mit Schreiben vom 12. Juni 1997 teilte die Französische Republik der Kommission mit, daß der Entwurf eines Dekrets zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht dem Premierminister zur abschließenden Stellungnahme vorliege und daß nach dem Entwurf vorgesehen sei, die erforderliche Regelung vor dem 1. Januar 1998 zu erlassen.

10. Wie die französische Regierung in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt und die Kommission in ihrer Erwiderung eingeräumt hat, erließ die französische Regierung schließlich Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht, und zwar das Dekret 97-1328 vom 30. September 1997, das sie der Kommission, wie diese selbst darlegt, am 20. Januar 1998 zusandte.

11. Die Kommission war der Auffassung, daß diese Umsetzung als solche keine Auswirkung auf das vorliegende Verfahren habe, daß die französische Regierung nicht alle zur Durchführung des Artikels 6 der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen erlassen habe und daß diese ihr jedenfalls keine gemäß Artikel 6 getroffene Maßnahme zur Kenntnis gebracht habe. Sie erhob daher am 14. Mai 1998 die vorliegende Klage.

## IV — Vorbringen der Parteien

12. Die Kommission stützt ihre Klage auf Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag und auf Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag, denen zufolge die Mitgliedstaaten, an die eine Richtlinie gerichtet ist, verpflichtet sind, die in ihr festgelegten Ziele innerhalb der festgesetzten Frist zu erreichen. Die Kommission verweist auch auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, der zufolge ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in den gemeinschaftlichen Richtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen. Sie führt zur Begründung ihrer Klage schließlich aus, ein Mitgliedstaat könne sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht darauf berufen, daß die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die für eine Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht allgemein erforderlich seien, noch nicht erlassen worden seien, um einen anderen Verstoß zu rechtfertigen, der sich auf eine besondere Verpflichtung aus dieser Richtlinie beziehe.

13. Die Kommission führt aus, es sei nicht bestritten worden und könne auch nicht

3 — Schreiben C(97) 640 endg. vom 5. Mai 1997.

bestritten werden, daß die Französische Republik nicht alle zur Aufstellung der in Artikel 6 der Richtlinie genannten Programme erforderlichen Maßnahmen getroffen habe und/oder daß sie diese der Kommission nicht innerhalb der festgelegten Fristen mitgeteilt habe.

14. Außerdem habe die Französische Republik während des Verwaltungsverfahrens keine Maßnahme genannt, die als ein Programm gemäß Artikel 6 der Richtlinie hätte gelten können. Sie habe sich vielmehr darauf beschränkt, auszuführen, daß sich die erforderlichen Maßnahmen in der Ausarbeitung befänden. Bestimmte Maßnahmen, die von der Französischen Republik in ihrer Klagebeantwortung genannt worden seien, seien ihr niemals mitgeteilt worden.

15. Abgesehen von der Tatsache, daß die von der Beklagten in diesem Abschnitt des Verfahrens gegebenen Informationen sehr summarisch und sehr allgemein seien, liege es auf der Hand, daß die Verpflichtung, ein Programm im Sinne des Artikels 6 aufzustellen, wie es von der Rechtsprechung des Gerichtshofes definiert werde, keineswegs durch Handlungen oder Regelungen erfüllt werde, wie sie von der französischen Regierung vorgetragen worden seien. Um die Richtigkeit dieses Ergebnisses zu prüfen, sei es weder erforderlich noch zweckgemäß, die vorstehend genannten Maßnahmen im einzelnen zu untersuchen, weil sich aus der Darlegung dieser Maßnahmen deutlich ergebe, daß es sich um verstreute und lückenhafte Maßnahmen mit „partiellem" und „fragmentarischem" Charakter handele[4]. Diese Maßnahmen seien zum einen

4 — Vorsorglich nimmt die Kommission jedoch zu den Maßnahmen, die die französische Regierung in ihrer Klagebeantwortung darlegt und die, wie diese meint, die in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele umfassen, eingehend Stellung.
Zu den Maßnahmen, die das erste in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel betreffen, führt die Kommission aus, sie sei erstens nicht in der Lage, das Vorhandensein eines von den französischen Herstellern aufgestellten „Programms" zu prüfen, da ihr eine Maßnahme dieser Art nicht als eine *von dem Mitgliedstaat aufgestellte oder koordinierte* Maßnahme mitgeteilt worden sei. Zweitens betreffe das erste in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel nicht nur die „Batterien für den allgemeinen Gebrauch", sondern alle Batterien und Akkumulatoren. Drittens stelle allein die Forderung der Hersteller, das Inverkehrbringen bestimmter Batterien zu verbieten, kein Programm in dem oben genannten Sinn dar. Viertens solle wohl das Projekt der Verlängerung der Lebensdauer bestimmter bleihaltigen Batterien — ein Projekt, bei dem die Einzelheiten und der Zeitplan nicht bekannt seien — den Rückfluß von Altbatterien verringern; dies sei jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Verringerung ihres Schwermetallgehalts.
Zu den Maßnahmen, die nach den Darlegungen das zweite in Artikel 6 der Richtlinie genannte Ziel verwirklichen sollen, führt die Kommission aus, daß sie nicht in der Lage gewesen sei, das Vorliegen einer „Kampagne" zu prüfen, und daß die Beklagte keine Maßnahme nenne, die sie in dieser Hinsicht selbst getroffen hätte. Zugleich trägt die Klägerin vor, daß die Angabe des Schwermetallgehalts eine selbständige Verpflichtung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie sei und daß das in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel nicht nur Batterien, sondern auch Akkumulatoren betreffe.
Zu den Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem dritten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel stehen, kritisiert die Klägerin erneut, daß die französische Regierung nicht selbst tätig geworden sei und bei vielen der getroffenen Maßnahmen nicht für eine Koordinierung gesorgt habe. Sie führt aus, daß diese Maßnahmen keine quantitative und zeitliche Planung umfaßten, was aber für den Begriff des Programms zwangsläufig Voraussetzung sei. Hinsichtlich der Maßnahmen der Gebietskörperschaften stelle die Organisation des getrennten Einsammelns eine besondere Verpflichtung nach Artikel 7 der Richtlinie dar. Auch seien die punktuellen Ergebnisse einiger Abfallsammelstellen in bezug auf das Einsammeln von Batterien — für Akkumulatoren wurden keine Zahlen genannt — keinesfalls „Programme" im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie.
Zur Förderung der Forschung weist die Kommission darauf hin, daß sich die „Überlegungen", auf die sich die französische Regierung beziehe, nur indirekt und nur zum Teil mit den Zielen der Richtlinie befaßten, daß sie weder die Batterien noch die Verfahren für die Wiederverwertung beträfen und daß sie sich nicht klar in ein von dem Mitgliedstaat koordinierten Programm einordneten. Die konkreten Ergebnisse dieser zwei „Überlegungen" seien schließlich nicht genannt worden, wohingegen die zweite Überlegung erst 1996 angestellt worden sei, also vier Jahre nach dem Ablauf der für die Aufstellung des ersten Programms vorgesehenen Frist.
Zum fünften in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel ist die Kommission der Auffassung, die von der französischen Regierung genannten tatsächlichen Angaben beträfen einerseits die Einsammlungsmenge und die Behandlung von bestimmten Akkumulatoren und andererseits drei Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung. Diese Gesichtspunkte ließen jedoch nicht den Schluß zu, daß es sich um Programme handele. Überdies bezögen sich diese Informationen auf eine Reihe von punktuellen Maßnahmen, bei denen nicht sicher sei, daß sie die Batterien und Akkumulatoren insgesamt umfaßten.

landesweit nicht einheitlich, weil sie nicht das Ergebnis einer von dem Mitgliedstaat koordinierten Handlung seien, sondern auf die Initiative von Privatleuten oder Gebietskörperschaften zurückgingen. Zum anderen enthielten sie weder bezifferte Angaben, noch würden Daten für die Durchführung genannt. Solche Angaben aber seien nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für eine Qualifizierung bestimmter Maßnahmen als Programme unerläßlich.

16. Was die Maßnahmen, die sich in der Ausarbeitung befänden, und die für die Einrichtung von Beseitigungsverfahren zu schließenden Vereinbarungen angehe, sei es offensichtlich, daß dies Maßnahmen noch nicht getroffen worden seien. Auch seien Projekte von Maßnahmen für die Feststellung einer in der Vergangenheit liegenden Vertragsverletzung ohne Bedeutung.

17. Der Hinweis der französischen Regierung auf die allgemeine Natur der Richtlinien sei für die vorliegende Klage unerheblich. Die Richtlinie beschränke sich nicht darauf, die fünf in Artikel 6 genannten Ziele festzulegen, sondern verpflichte die Mitgliedstaaten eindeutig, zur Erreichung dieser Ziele mehrjährige und aufeinanderfolgende Programme aufzustellen. Diese besondere Verpflichtung könne nicht mit der allgemeinen Verpflichtung, die Ziele der Richtlinie zu erreichen, gleichgestellt werden.

18. Die Französische Republik habe ihr jedenfalls weder innerhalb der durch Artikel 6 der Richtlinie festgelegten Frist (d. h. bis zum 17. September 1992) noch innerhalb der Frist, die durch die mit Gründen versehene Stellungnahme gesetzt worden sei, noch bis zum Eingang der Erwiderung den Inhalt eines Programms mitgeteilt, das die in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele umfasse. Dabei handele es sich überdies um eine materielle und nicht nur formale Vertragsverletzung.

19. Die Kommission beantragt daher, festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen hat, daß sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen getroffen und/oder mitgeteilt hat, und diesen Mitgliedstaat zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

20. Die Französische Republik führt aus, die fünf in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele seien durch verschiedene Maßnahmen der französischen Behörden erreicht worden oder würden gegenwärtig erreicht. Die Umsetzung der Richtlinie in das französische Recht sei durch das Dekret 97-1328 erfolgt. Der Erlaß dieses Dekrets habe es der Kommission ermöglicht, das Vorverfahren zu beenden, das sie nach Artikel 171 EG-Vertrag eingeleitet habe, weil die Französische Republik dem Urteil des Gerichtshofes vom 29. Mai 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-282/96 und C-283/96 (Kommission/Frankreich) [5] nicht nachgekommen sei. Zwar hätten die ver-

5 — Slg. 1997, I-2929. In diesem Urteil hat der Gerichtshof insbesondere entschieden, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie 91/157 verstoßen habe, daß sie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um diesen Richtlinien nachzukommen, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen erlassen habe. Artikel 11 der Richtlinie lautet wie folgt: „(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie vor dem 18. September 1992 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich hiervon in Kenntnis. (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen. Die Kommission setzt die anderen Mitgliedstaaten hiervon in Kenntnis."

schiedenen Maßnahmen, die sie zur Erreichung der in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele getroffen habe, nicht die Form eines Programms. Da die in Rede stehenden Ziele von diesen Maßnahmen jedoch umfaßt würden, sei der Verstoß gegen Artikel 6 der Richtlinie rein formaler Natur. Sofern das Ziel einer Richtlinie erreicht werde, verfügten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Vorschriften überdies über einen Ermessensspielraum. Entscheidend sei, daß die öffentlichen Einrichtungen und die Wirtschaftsteilnehmer zur Erreichung der fünf in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele zahlreiche Maßnahmen ergriffen hätten, die sowohl den wirtschaftlichen als auch den privaten Bereich beträfen. Weitere wichtige Maßnahmen befänden sich darüber hinaus in der Ausarbeitung.

21. Zum ersten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel, d. h. zur Verringerung des Schwermetallgehalts von Batterien und Akkumulatoren, trägt die französische Regierung vor, daß die ergriffenen Maßnahmen die Verringerung der Schadstoffe und die Änderung der Zusammensetzung der Erzeugnisse bezweckt. Im einzelnen führt die französische Regierung aus:

— Die französischen Hersteller hätten erstens ein Programm zur Verringerung des Quecksilbergehalts aufgestellt, das die Beseitigung von Quecksilber in zylindrischen und prismatischen Batterien für den allgemeinen Gebrauch ab 1993 beinhalte. Die Verwendung von Quecksilber sei so in Zukunft auf bestimmte Spezialbatterien beschränkt, deren Absatz stark zurückgegangen sei, weil diese Batterien schrittweise gegen Ersatzprodukte ausgetauscht worden seien.

— Die Hersteller hätten zweitens das Verbot des Inverkehrbringens von Batterien mit Quecksilberoxid und von salinischen und Alkalibatterien mit zusätzlichem Quecksilber ab 1. Januar 1999 gefordert.

— Es gebe drittens ein Projekt zur Verlängerung der Lebensdauer bleihaltiger Batterien und der Verringerung des Bleigehalts dieser Batterien durch den Zusatz eines umweltfreundlichen Zusatzstoffs (das Projekt „Métaleurop", das von der Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Ademe, unterstützt werde). Dieses Projekt bezwecke die Verringerung des Rückflusses von Altbatterien um 15 % bis 20 %.

22. Zum zweiten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel trägt die französische Regierung vor, die Batteriehersteller hätten eine Kampagne zur Angabe des Quecksilber- und Kadmiumgehalts auf den Batterien eingeleitet.

23. Zum dritten in Artikel 6 der Richtlinie genannten Ziel führt die Beklagte aus, daß von der Industrie, den Herstellern, den örtlichen Gebietskörperschaften und den Handelsunternehmen Maßnahmen zum Einsammeln von Batterien und Akkumulatoren ergriffen worden seien. Im einzelnen nennt die französische Regierung die Rücknahme von bleihaltigen Batterien

durch die Kraftfahrzeughändler, die dem „Relais Vert Auto" angehören (Ademe beteilige sich an diesen Maßnahmen und unterstütze sie), das Bereithalten von Werkstätten mit undurchlässigen, für das Einsammeln von bleihaltigen Batterien eingerichteten Behältern durch Métaleurop, die Einrichtung eines Verfahrens zur Rücknahme (Association Écovolt) von nickel-kadmiumhaltigen und nickel-metall-hydridhaltigen Akkumulatoren sowie von Lithium-Akkumulatoren, die Erstellung einer Untersuchung über das Einsammeln von Sicherheitsbeleuchtungssystemen durch die Gesellschaft France Logistique Système (FLS), das Einsammeln (seit 1994) von Wegwerfkameras durch die Fédération française des industrie de l'image (gegenwärtig würden 90 % bis 95 % der Kameras eingesammelt, und das Gewicht der eingesammelten Batterien sei von 19 Tonnen im Jahr 1994 auf 91 Tonnen im Jahr 1997 gestiegen), das selektive Einsammeln und das Bereithalten von Sammelstellen für Batterien und Akkumulatoren, die Rücknahme bestimmter Batterien und Akkumulatoren durch die Handelsunternehmen und vor allem durch die großen Handelsketten sowie der Beitrag von kleineren Unternehmen zum Einsammeln von Knopfzellen.

24. Zum vierten in Artikel 6 der Richtlinie genannten Ziel trägt die französische Regierung vor, daß seit 1992 Überlegungen über die Verwendung von Kadmium u. a. in nickel-kadmiumhaltigen Akkumulatoren und seit 1996 Überlegungen über die Verwendung von Blei u. a. in bleihaltigen Akkumulatoren angestellt würden.

25. Zum fünften in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel führt die französische Regierung aus, daß abgesehen von den Maßnahmen, die das dritte Ziel betreffen, folgende Initiativen ergriffen worden seien:

— Von 6 Millionen bleihaltigen Batterien seien 5,4 Millionen eingesammelt und in den sechs in Frankreich gelegenen Verwertungsanlagen wiederverwertet worden.

— Ungefähr 1 000 Tonnen nickel-kadmiumhaltiger und nickel-metall-hydridhaltiger Batterien und tragbarer Akkumulatoren seien behandelt worden, was eine Wiederverwertungsquote von ungefähr 4 % bis 5 % ergebe.

— Die finanzielle Unterstützung der Ademe für die Wiederverwertung der nikkel-metall-hydridhaltigen Akkumulatoren, die Rückgewinnung der in den Rückständen von vernichteten Batterien noch vorhandenen 10 % bis 15 % Blei, die Wiederverwertung der sich daraus ergebenden nicht verschmutzten Polymere (die Industrieinvestition dürfte schnell erfolgen) und die Schaffung eines Wiederverwendungsverfahrens für Lithium-Batterien (das Verfahren beginne erfolgreich zu arbeiten).

— Die Veröffentlichung eines Artikels der Ademe über alle französische Anlagen für die Wiederverwertung von Batterien und Akkumulatoren.

— Die vom Umweltministerium vorgenommene Ausarbeitung einer Untersuchung über die Wirkung von Batterien und Akkumulatoren, die nicht unter

die Richtlinie fallen und die über das Einsammeln von Hausmüll in die Verfahren zur Abfallaufbereitung gelangen.

26. Zu den Maßnahmen, die sich in der Ausarbeitung befinden, führt die französische Regierung aus, daß im Rahmen des Dekrets 97-1328, mit dem die Richtlinie in das französische Recht umgesetzt worden sei, zur Zeit Vereinbarungen ausgearbeitet würden, die die Beseitigungsverfahren organisieren, die Einzelheiten des Verfahrensablaufs festlegen und auf diese Weise zur Erreichung der in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele beitragen sollten.

27. Zur Behauptung der Kommission, die französische Regierung habe die oben genannten Maßnahmen nicht koordiniert, weist die französische Regierung auf die besondere Rolle hin, die die Ademe [6] bei dem Erlaß einer Vielzahl dieser Maßnahmen gespielt habe, vor allem, wie bereits erwähnt, durch die finanzielle Unterstützung verschiedener Projekte im Rahmen der Erreichung der Ziele der Richtlinie. Mittels der Adema habe sie an der Durchführung der meisten Maßnahmen zur Erreichung der fünf in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele teilgenommen.

6 — Nach den Darlegungen der Beklagten ist die Ademe eine öffentliche Einrichtung mit industriellem und kommerziellem Charakter, die unter der Aufsicht des Umweltministeriums steht und in der die Agence pour la qualité de l'air, die Agence française pour la maîtrise de l'énergie und die Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets zusammengefaßt und verschmolzen sind. Die Ademe verfüge über weitgefächerte Zuständigkeiten, die es ihr erlaubten, im Bereich der Forschungsförderung, der Information und der Dienstleistungen tätig zu sein, während sie zugleich Verträge mit anderen Unternehmen schließen könne.

28. Zur Behauptung der Kommission, daß die Informationen über die getroffenen Maßnahmen allgemein und summarisch seien, führt die französische Regierung in ihrer Gegenerwiderung aus, sie habe nach einer eingehenden Untersuchung zu zwei der fünf in der Richtlinie aufgeführten Ziele ergänzende Zahlenangaben zusammengestellt, die das gesamte französische Staatsgebiet abdeckten.

29. So legt die Beklagte bezüglich der Verringerung des Schwermetallgehalts von Batterien und Akkumulatoren eine Tabelle vor, die die Veränderungen der Quecksilbermenge und des Quecksilbergehalts in den in Frankreich in den Verkehr gebrachten Batterien seit 1990 darstellt. Diese Tabelle zeige, so die französische Regierung, die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen, da die Quecksilbermenge, die in den in Frankreich verkauften Batterien enthalten sei, seit 1990 ständig abnehme, so daß festzustellen sei, daß heute fast alle Batterien, die in Frankreich verkauft würden, quecksilberfrei seien.

30. Zu der Förderung der Forschung, der Verringerung des Gehalts der Batterien und Akkumulatoren an gefährlichen Stoffen, der Verwendung umweltfreundlicherer Ersatzstoffe und den Verfahren für die Wiederverwertung führt die französische Regierung aus, die Überlegungen einer Arbeitsgruppe, die 1992 geschaffen worden sei und an der Vertreter verschiedener Ministerien teilgenommen hätten, so daß Überlegungen auf breiter interministerieller Ebene möglich gewesen seien, hätten zur Schaffung einer Verwaltungseinrichtung für das Einsammeln und die Vernichtung von tragbaren Akkumulatoren geführt.

31. Zur gesonderten Beseitigung der Altbatterien und Altakkumulatoren, die unter Anhang I der Richtlinie fielen, weist die Beklagte darauf hin, daß Frankreich bereits jetzt über ausreichende Einrichtungen für die Behandlung aller Altbatterien und Altakkumulatoren verfüge. Die Beklagte unterscheidet zwischen den in der Richtlinie genannten Kategorien und trägt vor:

— Während eines Zeitraums von sechs Jahren sei eine beträchtliche Zunahme (um das Fünffache) der Zahl der behandelten nickel-kadmiumhaltigen Akkumulatoren festzustellen gewesen. Die Verbesserung des Einsammelns und der Behandlungskapazitäten, die durch eine leistungsfähigere Organisation ermöglicht werde, sei der Grund für das ständige Wachstum der Wiederverwertungstonnage.

— Die französische Regierung werde eine neue Regelung erlassen, die das Einsammeln und die Beseitigung aller Batterien und Akkumulatoren vorschreibe. Diese Regelung gehe über die Mindestverpflichtungen des ersten Dekrets hinaus, mit dem die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt worden sei.

— Was die quecksilberhaltigen Batterien angehe, nehme die Zahl der jährlich wiederverwerteten Batterien ständig zu. Die Beklagte nennt darüber hinaus geschätzte Angaben zum Ziel der Beseitigung für die kommenden Jahre.

— Bei nichttragbaren bleihaltigen Akkumulatoren schließlich sei die Wiederverwertungsquote seit 1993 stabil und belaufe sich auf 85 %.

32. Abschließend ersucht die Beklagte den Gerichtshof, festzustellen, daß sie zur Erreichung der in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele zwar vielleicht keine Programme im förmlichen Sinne aufgestellt habe, daß sie aber in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsteilnehmern, den Verbrauchern und den öffentlichen Körperschaften zahlreiche Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ergriffen habe, von denen sich einige als besonders wirkungsvoll erwiesen hätten. Aus diesen Gründen ersucht die Französische Republik den Gerichtshof, die Klage der Kommission abzuweisen, zuvor jedoch festzustellen, daß sich der Verstoß der Französischen Republik gegen die Verpflichtungen aus dem streitigen Artikel der Richtlinie auf eine Vertragsverletzung rein formaler Natur bezüglich der Veröffentlichung von Programmen beschränke, da die Ziele der Richtlinie erreicht worden seien oder erreicht würden.

## V — Rechtliche Würdigung

33. Nach den von der Kommission vorgebrachten Rügen soll die Französische Re-

publik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen haben. Es ist daher erforderlich, diese Verpflichtungen genau zu bestimmen, da sie von den Parteien unterschiedlich ausgelegt werden.

34. Der Gerichtshof hat diese Verpflichtungen vor kurzem in den Urteilen vom 28. Mai 1998 in der Rechtssache C-298/97 (Kommission/Spanien) [7] und vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-347/97 (Kommission/Belgien) [8] bereits eingehend bestimmt. Bei der Prüfung, ob vorliegend die Französische Republik gegen ihre doppelte Verpflichtung aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen hat, nämlich gegen die Verpflichtung, Programme zur Erreichung der in Artikel 6 Absatz 1 aufgeführten Ziele aufzustellen (a) und diese Programme der Kommission nach Maßgabe der Bestimmungen der Absätze 2 und 3 des Artikels 6 mitzuteilen (b), werde ich mich im wesentlichen auf diese Rechtsprechung stützen.

a) *Verpflichtung zur Aufstellung der Programme*

35. Nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten Programme aufzustellen, mit denen die fünf in diesem Absatz aufgeführten Ziele erreicht werden sollen.

36. Der Gerichtshof hat entschieden, daß „[a]us dem Wortlaut des Artikels 6 und der allgemeinen Systematik der Richtlinie... hervor[geht], daß die verschiedenen Probleme, die sich aus Sonderabfällen wie Batterien und Akkumulatoren ergeben, nach einem genauen Zeitplan gelöst werden müssen. Selbst wenn bestimmte Ergebnisse im Zusammenhang mit den Zielen der Richtlinie vor Ablauf der dort für die Durchführung der Programme festgesetzten Frist erreicht worden sind, entbindet dies einen Mitgliedstaat nicht von der Aufstellung der vorgesehenen Programme“ [9].

37. Der Gerichtshof hat bezeichnenderweise ausgeführt, daß die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen nicht

7 — Slg. 1998, I-3301.

8 — Slg. 1999, I-309. Zu der in Rede stehenden Richtlinie siehe auch Urteile vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-303/95 (Kommission/Italien, Slg. 1996, I-3859) (Artikel 11 der Richtlinie 91/157 — nicht bestrittene Vertragsverletzung); vom 13. November 1997 in der Rechtssache C-236/96 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-6397) und vom 29. Mai 1997 (Kommission/Frankreich, zitiert in Fußnote 5).

9 — Siehe Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 18). In meinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache habe ich bereits dargelegt (Nr. 30), daß die streitige Richtlinie u. a. den Schutz der Umwelt bezweckt, wie in ihren Begründungserwägungen ausdrücklich erklärt wird. Die Erreichung dieses Zieles hängt zwangsläufig davon ab, daß normative und zugleich materielle Maßnahmen ergriffen werden; sie ist auch weitgehend durch die Planung der Gesamttätigkeit der öffentlichen Einrichtungen auf nationaler und Gemeinschaftsebene in den umweltspezifischen Bereichen bedingt. Anders gesagt, dem Erfordernis einer angemessenen Planung bei der Durchführung vollständiger Programme, auf das Artikel 6 der Richtlinie abzielt, kann durch eine ad hoc entfaltete Tätigkeit der nationalen Behörden in den entsprechenden Bereichen, die von der Planung betroffen sein sollten, keinesfalls Genüge getan werden. Siehe auch Urteil Kommission/Spanien (zitiert in Fußnote 7, Randnrn. 15 und 16) und meine Schlußanträge in dieser Rechtssache (Nr. 11).

„nur eine Reihe von normativen Interventionen oder punktuellen Aktionen darstellen [dürfen], die nicht die Merkmale eines organisierten und gegliederten Systems von Zielen aufweisen, die es ermöglichen würden, sie als Programme im Sinne des Artikels 6 anzusehen“ [10].

38. Der Gerichtshof hat überdies entschieden, daß die nationalen Programme genau die Merkmale des „Programms“ umfassen müssen, wie sie in Artikel 6 der Richtlinie genannt sind. So müssen diese Programme eine „Verpflichtung dahin gehend vorsehen, daß sie regelmäßig, mindestens jedoch alle vier Jahre revidiert und aktualisiert werden müssen“, d. h., sie müssen einen „genauen Zeitplan für die Revision der Programme insbesondere nach Maßgabe des technischen Fortschritts sowie der Wirtschaftslage und der Umweltsituation enthalten“ [11].

39. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 8) ausgeführt habe, ergibt sich insoweit aus der Verwendung der Worte „Verringerung“ und „Förderung“ in Artikel 6 Absatz 1 sowie aus der dort vorgesehenen Aufeinanderfolge von Vierjahresprogrammen, daß diese Bestimmung keine mengenmäßige Grenze für die endgültige Erreichung der konkreten Ziele der Richtlinie festlegte. Es ist im Gegenteil ein dynamisches Verfahren der fortgesetzten Verringerung der gefährlichen Stoffe, nämlich Quecksilber und Schwermetalle, vorgesehen, bis diese Stoffe endgültig beseitigt werden [12].

40. Im vorliegenden Fall ist es offensichtlich, daß die Französische Republik die in Artikel 6 der Richtlinie genannten Programme nicht aufgestellt hat. Die Maßnahmen, die sie nach ihren eigenen Erklärungen ergriffen hat, können nicht als Programme im Sinne des Artikels 6 der Richtlinie angesehen werden. Sie räumt im übrigen auch selbst ausdrücklich ein, daß die von ihr ergriffenen Maßnahmen nicht die Form eines Programms haben.

Die meisten dieser Maßnahmen beruhen in Wirklichkeit nicht auf quantifizierten Maßnahmen und sind nicht mit einem Zeitplan versehen. Beides sind aber not-

10 — Siehe Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 23).

11 — Siehe Urteil Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 20).

12 — Siehe meine Schlußanträge in der Rechtssache Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 8, Nr. 34).

wendige Merkmale, um die Maßnahmen als Programme qualifizieren zu können [13]. Überdies trägt die Französische Republik in ihrer Gegenerwiderung selbst vor, sie habe eine eingehende Untersuchung durchgeführt, um ergänzende Zahlenangaben letzten Endes nur zu zwei der fünf in der Richtlinie aufgeführten Ziele zusammenzustellen. Aus diesem Vortrag ergibt sich, daß es sich nicht allgemein um Maßnahmen handelte, denen quantifizierte Maßnahmen zugrunde lagen und deren Ergebnisse auf der Grundlage eines Zeitplans überwacht, kontrolliert, revidiert und auf den neuesten Stand gebracht werden, wie es für den Begriff eines Programms erforderlich wäre. Es ist jedenfalls deutlich, daß diese Maßnahmen insgesamt gegen die besonderen Bestimmungen der Richtlinie verstoßen und nicht dem in Artikel 6 der Richtlinie genannten genauen Zeitplan entsprechen, daß sie also nicht eine Reihe von Programmen für eine Laufzeit von vier Jahren darstellen, die am 18. März 1993 beginnt.

41. Der Hinweis der Französischen Republik auf Maßnahmen, die noch ergriffen würden oder in Ausarbeitung seien, kann abgesehen davon, daß er das Eingeständnis bedeutet, daß diese Maßnahmen sowohl erforderlich sind als auch gegenwärtig fehlen, nicht als erheblich angesehen werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung in jedem Fall anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können somit nicht berücksichtigt werden [14].

42. Ungeachtet all dieser Erwägungen wendet die Beklagte ein, daß der Verstoß gegen Artikel 6 der Richtlinie rein formaler Natur sei, wenn den in Rede stehenden Zielen durch diese Maßnahmen Genüge getan werde. Dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig. Zum einen hat der Gerichtshof, wie bereits ausgeführt, entschieden, daß die in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele nur durch die in diesem Artikel besonders genannten Programme erreicht werden können [15]. Was ihren Inhalt angeht, sehen zum anderen die Maßnahmen, die die französische Regierung nach ihren Darlegungen zur Erreichung der fünf Ziele der Richtlinie erließ, ein systematisches und dynamisches Verfahren der Verringerung der gefährlichen Stoffe, nämlich Quecksilber und Schwermetalle, das bis zur Beseitigung dieser Stoffe führt, meines Erachtens nicht vor. Auf jeden Fall haben diese Maßnahmen nicht zur Beseitigung dieser Stoffe geführt. Dieser Umstand ergibt sich aus den Hinweisen der französischen Regierung auf Maßnahmen, die sich — weil sie offensichtlich noch erforderlich sind — in Ausarbeitung befinden. Daß die in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten besonderen Ziele noch nicht erreicht worden sind, ergibt sich überdies auch aus dem Umstand, daß die französische Regierung in ihren Erklärungen bald zur Erreichung der Ziele schweigt, bald anerkannt sehen will, daß die im fraglichen Artikel aufgeführten Ziele von Maßnahmen anderer Art umfaßt seien, von denen sich einige als besonders wirkungsvoll erwiesen hätten.

13 — Zur Bedeutung der quantitativen Angaben und des Zeitplans für die Beurteilung der Eignung des aufgestellten Programms siehe Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-255/93 (Kommission/Frankreich, Slg. 1994, I-4949, Randnrn. 20 bis 28).

14 — Siehe etwa Urteil vom 11. Juni 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-232/95 und C-233/95 (Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-3343, Randnr. 38).

15 — Siehe die Nrn. 36 bis 38 dieser Schlußanträge.

43. Zu beachten ist auch, daß bestimmte Maßnahmen, auf die sich die französische Regierung zur Begründung ihrer Behauptung stützt, sie habe die in Artikel 6 aufgeführten Ziele erreicht [16], nach ihren eigenen Ausführungen [17] von Einrichtungen der Wirtschaft ergriffen wurden. Trotz Mitwirkung der Ademe — deren Beteiligung sich, wie die französische Regierung ausführt, auf die Durchführung nur einiger dieser Maßnahmen beschränkte — ist es offensichtlich, daß die französische Regierung die erforderlichen Programme nicht auf der Grundlage nationaler Bestimmungen aufstellte, die die Koordinierung auf diesem Gebiet gewährleisten und zwingenden Charakter haben, wie es von der Rechtsprechung des Gerichtshofes [18] verlangt wird. Dieses Fehlen einer zentralen Regelung, die die Planung der betreffenden Maßnahmen nach Maßgabe der in Artikel 6 der Richtlinie bestimmten besonderen Voraussetzungen in rechtlich verbindlicher Weise gewährleisten könnte, entspricht in keiner Weise dem Ziel der Richtlinie, die im übrigen ausdrücklich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Aufstellung der Programme nennt. Da überdies die Begründungserwägungen der Richtlinie auf die Notwendigkeit hinweisen, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufstellung von Programmen und die Mitteilung dieser Programme an die Kommission anzugleichen, ist es erst recht ausgeschlossen, diese nationalen Programme in Initiativen und Maßnahmen zu zerlegen, die von öffentlichen Stellen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten ergriffen werden. Wie zudem der Gerichtshof entschieden hat, „steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden“ [19].

44. Allgemein hat man den Eindruck, daß die französische Regierung, statt den von der Kommission gegen sie erhobenen Rügen in der Sache entgegenzutreten, in Wirklichkeit versucht, das Gewicht auf die Initiativen und Anstrengungen zu legen, die in unterschiedlichen Formen in Frankreich ergriffen bzw. unternommen wurden, um die im streitigen Artikel der Richtlinie aufgeführten besonderen Ziele zu erreichen, obwohl ihr völlig bewußt ist, daß sich mit diesen Initiativen und Anstrengungen die Verpflichtungen aus dieser Bestimmung nicht fristgemäß und sachgerecht erfüllen ließen.

45. Die vorstehenden allgemeinen Ausführungen genügen meines Erachtens, um feststellen zu können, daß die Französische Republik der Verpflichtung zur Aufstellung von Programmen gemäß Artikel 6 der Richtlinie nicht nachgekommen ist, ohne daß eine eingehende Prüfung der vorgetra-

16 — Siehe Nrn. 20 ff. dieser Schlußanträge.

17 — Bezeichnend insoweit Nr. 6 der Klagebeantwortung.

18 — Siehe etwa Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645, Randnr. 7).

19 — Siehe Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 71).

genen unterschiedlichen Maßnahmen erforderlich wäre [20]. Selbst wenn bestimmte Maßnahmen positive Wirkungen im Hinblick auf die Erreichung der allgemeinen Ziele der Richtlinie haben, entsprechen sie doch nicht dem Begriff des „Programms", wie er sich aus Artikel 6 der Richtlinie ergibt. Der Erlaß dieser Maßnahmen erfüllt folglich nicht die Verpflichtung, rechtzeitig Programme aufzustellen, die den in Artikel 6 der Richtlinie genannten besonderen Voraussetzungen entsprechen.

46. Im Gegensatz zu den Ausführungen der Beklagten befreit überdies der Ermessensspielraum, über den ein Mitgliedstaat in der Frage verfügt, welcher rechtlichen Mittel er sich bei der Umsetzung einer Richtlinie bedient, diesen Mitgliedstaat nicht von der Verpflichtung, die Richtlinie vollständig umzusetzen; er darf auch nicht dazu führen, daß die besonderen Verpflichtungen, wie z. B. die Verpflichtung, die in Artikel 6 der streitigen Richtlinie vorgeschriebenen Programme aufzustellen, nicht eingehalten werden.

47. In dieser Hinsicht ist der Hinweis der französischen Regierung auf das Dekret 97-1328, das die Umsetzung der Richtlinie gewährleistet und das nach Ablauf der in der Richtlinie und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist erlassen wurde, für die vorliegende Rechtssache, die die besondere Verpflichtung aus Artikel 6 der Richtlinie und nicht die allgemeine Umsetzungspflicht gemäß

20 — Ganz hilfsweise könnte zu jedem Komplex von Maßnahmen, jeweils für sich betrachtet, wie folgt Stellung genommen werden:

1. Bei den Maßnahmen, die das erste in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel betreffen, zeigt sich erstens, wie die Kommission zu Recht bemerkt, auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der französischen Regierung in ihrer Gegenerwiderung, daß kein Programm vorliegt, das dem von Artikel 6 (dem streitigen Artikel) verwendeten Begriff und dem dort festgelegten Zeitplan entspricht. Zweitens beziehen sich die ergriffenen Maßnahmen nur auf eine bestimmte Kategorie von Batterien, während die Richtlinie auch die Verpflichtung zum Erlaß von Maßnahmen für Akkumulatoren vorsieht. Drittens stellt die einfache Forderung der Hersteller, das Inverkehrbringen bestimmter Batterien zu verbieten, kein Programm im oben genannten Sinne dar. Viertens bezweckt das (oben genannte) Projekt der Verlängerung der Lebensdauer bleihaltiger Batterien — dessen Einzelheiten und Zeitplan nicht näher bestimmt sind — meines Erachtens im wesentlichen die Verringerung des Rückflusses von Altbatterien. Dieser Zweck entspricht nicht dem ersten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziel.

2. Bei den Maßnahmen, die das zweite Ziel der Richtlinie betreffen, zeigt sich, daß die erwähnte „Kampagne" nicht die Form hat, die ein Programm haben muß, während das von ihr verfolgte Ziel, den Schwermetallgehalt anzugeben, im Grunde, wie die Kommission vorgetragen hat, in den Anwendungsbereich des Artikels 4 Absatz 2 der Richtlinie fällt.

3. Die Maßnahmen, die als Beitrag zur Erreichung des dritten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Zieles genannt werden, stellen offensichtlich einen Komplex isolierter Initiativen dar, ohne daß bezifferte Prognosen und ein Zeitplan aufgestellt worden wären, wie es der Begriff des „Programms" erfordert. Wie die Kommission ausgeführt hat, stellt die getrennte Einsammlung, die von örtlichen Gebietskörperschaften vorgenommen wird, überdies eine unter Artikel 7 der Richtlinie fallende Tätigkeit dar, dem zufolge „[d]ie Mitgliedstaaten... dafür Sorge [tragen], daß das getrennte Einsammeln und gegebenenfalls die Einführung eines Pfandsystems wirksam organisiert werden ..."

4. Zu den Überlegungen einer Arbeitsgruppe, auf die sich die französische Regierung stützt, um darzulegen, daß die Maßnahmen zur Erreichung des vierten in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Zieles ergriffen wurden, weist die Kommission zu Recht darauf hin, daß zum einen die Tätigkeit dieser Arbeitsgruppen nur mittelbar die Ziele der Richtlinie betreffen und daß zum anderen die zweite Arbeitsgruppe ihre Arbeit erst rund vier Jahre nach Ablauf der in der Richtlinie festgesetzten Frist aufnahm. Weiterhin umfaßt die Tätigkeit dieser beiden Arbeitsgruppen nur einen beschränkten Teil des Gegenstands der Forschungen im Hinblick auf das vierte in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel. Schließlich bin ich nicht der Ansicht, daß mit der Schaffung einer Verwaltungseinrichtung für das Einsammeln und die Beseitigung von tragbaren Akkumulatoren, zu der die Überlegungen der Arbeitsgruppe führten, die 1992 ihre Tätigkeit aufnahm, und auf die in der Gegenerwiderung verwiesen wird, dieses Ziel der Richtlinie in vollem Umfang erreicht werden kann.

5. Zu den Maßnahmen, die das fünfte in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführte Ziel erreichen sollen, ist zu bemerken, daß selbst dann, wenn die Maßnahmen vom Ergebnis her positiv bewertet werden, aus dem Vorbringen der französischen Regierung nicht hervorgeht, daß sie koordinierte Maßnahmen im Rahmen besonderer Programme sind, wie sie in Artikel 6 der Richtlinie genannt werden. Die erwähnten Maßnahmen der finanziellen Unterstützung z. B. setzen nicht zwangsläufig das Bestehen eines geeigneten Programms zur getrennten Einsammlung voraus. Die französische Regierung erwähnt schließlich Maßnahmen, deren Durchführung in Kürze zu erwarten sei, und Ziele, die aufgrund einer zukünftigen Regelung erreicht werden würden. Dieses Vorbringen kann jedoch keine Rechtfertigung dafür sein, daß die für die Vergangenheit vorgeschriebenen Programme nicht zur rechten Zeit aufgestellt wurden.

Artikel 11 der Richtlinie betrifft, belanglos [21]. Wie im übrigen der Gerichtshof entschieden hat, kann „[e]in Mitgliedstaat... gegenüber der Prüfung eines Antrags auf Feststellung eines Verstoßes gegen eine bestimmte, sich aus der Richtlinie ergebende Verpflichtung durch den Gerichtshof nicht einwenden, daß er die für die Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Maßnahmen noch nicht erlassen habe" [22]. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann sich darüber hinaus ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichteinhaltung der in den gemeinschaftlichen Richtlinien festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen [23].

48. Aus alledem folgt, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist — und im übrigen auch nicht der innerhalb der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde — alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dieser Bestimmung nachzukommen. Die von der Kommission insoweit erhobene Klage ist daher als begründet anzusehen [24].

b) *Verpflichtung zur Mitteilung der Programme*

49. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie mußten die Mitgliedstaaten die Programme, die gemäß Absatz 1 dieser Bestimmung für eine am 18. März 1993 beginnende Laufzeit von vier Jahren aufgestellt worden sind, bis spätestens 17. September 1992 der Kommission vorlegen. Danach hatten sie die geänderten Programme rechtzeitig der Kommission mitzuteilen.

50. Die Französische Republik hat die erforderlichen Programme der Kommission eindeutig weder innerhalb der in der Richtlinie noch innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Frist mitgeteilt.

Wie die Kommission — von der Beklagten unwidersprochen — ausgeführt hat, sind alle Maßnahmen, von denen die Französische Republik meint, daß sie zur Erreichung der in Artikel 6 der Richtlinie aufgeführten Ziele beitragen, der Kommission im Rahmen der Klagebeantwortung mitgeteilt worden. Vorher war der Kommission — zunächst als Entwurf und dann als endgültige Vorschrift — nur das Dekret zur Umsetzung der Richtlinie (Dekret 97-1328) zugesandt worden, das ebenfalls nach Ablauf der genannten Fristen erlassen (30. Dezember 1997) und der Kommission mitgeteilt wurde (20. Januar 1998).

Weiterhin ist zu bemerken, daß die Französische Republik selbst einräumt, die fraglichen Programme nicht aufgestellt zu haben, da sie vorträgt, daß sich der Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem streitigen Artikel der Richtlinie auf einen Verstoß rein formaler Natur beschränke, der in der Nichtveröffentlichung von Programmen bestehe.

21 — Zur letztgenannten Verpflichtung siehe Nr. 28 und Fußnote 5 dieser Schlußanträge.

22 — Siehe Urteil vom 11. August 1995 in der Rechtssache C-431/92 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189, Randnr. 23).

23 — Siehe etwa Urteile vom 19. Februar 1998 in der Rechtssache C-8/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-823, Randnr. 8) und Kommission/Spanien, zitiert in Fußnote 7, Randnr. 14.

24 — Siehe etwa Urteile vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-294/96 (Kommission/Belgien, Slg. 1997, I-1781) und Kommission/Frankreich, zitiert in Fußnote 13, Randnr. 29.

51. Da schließlich die Französische Republik weder ein Programm aufstellte, das mindestens für eine Laufzeit von vier Jahren verbindlich war, wie es von Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie vorgesehen wird, noch rechtzeitig die Maßnahmen mitteilte, die nach ihrem Vorbringen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Programmen erlassen wurden, ist eine Mitteilung der geänderten und aktualisierten Programme gemäß den Bestimmungen dieses Absatzes nicht erfolgt; sie war im übrigen auch gar nicht möglich.

52. Aus alledem ergibt sich daher, daß die Französische Republik gegen die Verpflichtung aus Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Richtlinie, die fraglichen Programme mitzuteilen, verstoßen hat.

53. Diese Verpflichtung ist nicht formaler Natur. Es handelt sich vielmehr um eine wesentliche Verpflichtung, da sie zum einen als solche eine in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie ausdrücklich genannte besondere Verpflichtung ist, und da zum anderen aufgrund dieser Verpflichtung die Kommission die Kontrolle über die nationalen Maßnahmen ausüben kann. Wie im übrigen der Gerichtshof im Urteil Kommission/Belgien entschieden hat, „kommt es darauf an, daß die Mitgliedstaaten, denen diese Verpflichtung obliegt, der Kommission die Maßnahmen mitteilen, die sie in den betreffenden Bereichen erlassen oder durchführen wollen. Nur anhand dieser quantitativen und zeitlichen Angaben kann die Kommission nämlich anschließend beurteilen, ob die gemäß der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen tatsächlich zur Durchführung der Programme beitragen, die die Ziele der Richtlinie verwirklichen sollen“ [25].

54. Aus alledem folgt daher, daß die Französische Republik allein dadurch gegen die Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie verstoßen hat, daß sie, wie sie selbst einräumt, die von ihr getroffenen Maßnahmen verspätet und vor allem die in Artikel 6 vorgesehenen Programme gar nicht mitteilte.

55. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-347/97 (Kommission/Belgien, zitiert in Fußnote 8) ausgeführt habe, bin ich der Auffassung, daß die allgemeine Systematik des Artikels 6 der Richtlinie die Aufstellung und Mitteilung der vorgesehenen Programme unbedingt als einheitliche Verpflichtung enthält [26]. Wenn

25 — Siehe Urteil vom 21. Januar 1999 (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 17). Wie ich in meinen Schlußanträgen in dieser Rechtssache ausgeführt habe (Nrn. 46 bis 48), hat dieses Mitteilungsversäumnis unmittelbar schwerwiegende Folgen für die tatsächliche Erfüllung der materiellen Verpflichtungen, die sich aus Artikel 6 der Richtlinie ergeben. Die in Rede stehende Richtlinie wurde aufgrund des Artikels 100a EG-Vertrag erlassen; sie dient also der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken. Wie in den Begründungserwägungen der Richtlinie ausgeführt wird, ist die Angleichung der Rechtsvorschriften erforderlich, weil „durch unterschiedliche Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten... in der Gemeinschaft Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen entstehen [können], was sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken kann“. Der Kontrolle der Programme, der Maßnahmen und der übrigen Handlungen der nationalen Behörden auf dem von der Richtlinie geregelten Sektor kommt demgemäß eine ganz besondere Bedeutung zu. Um diese Kontrolle zu ermöglichen, müssen die in Artikel 6 vorgesehenen Programme nicht nur aufgestellt, sondern der Kommission auch mitgeteilt werden. Daher können die konkreten Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie nicht als erfüllt angesehen werden, solange die entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten der Kommission nicht bekannt sind.

26 — Siehe Nrn. 28 und 46 meiner Schlußanträge in dieser Rechtssache.

man im vorliegenden Fall dieser Auslegung, die davon ausgeht, daß eine einheitliche Verpflichtung zum Erlaß und zur Mitteilung der erforderlichen Maßnahmen besteht, folgt, kann der Gerichtshof, sobald er festgestellt hat, daß die Französische Regierung gegen die Verpflichtung, die von ihr getroffenen Maßnahmen und — erst recht — die in Artikel 6 der Richtlinie vorgesehenen Programme mitzuteilen, verstoßen hat, den Verstoß gegen diese Bestimmung als erwiesen ansehen, ohne darüber hinaus prüfen zu müssen, ob die vom fraglichen Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen die weiteren Voraussetzungen des Artikels 6 erfüllen.

## VI — Ergebnis

56. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie 91/157/EWG des Rates vom 18. März 1991 über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren verstoßen hat;

2. die Französische Republik gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten zu verurteilen.