CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS van 25 maart 1999 *

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen, dat de Franse Republiek, door niet alle maatregelen vast te stellen en/of ter kennis van de Commissie te brengen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan artikel 6 van richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten [1] (hierna: „richtlijn"), de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

II — De juridische context

2. Artikel 1 van de richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft onderlinge aanpassing ten doel van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de nuttige toepassing en gecontroleerde verwijdering van gebruikte batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten zoals aangegeven in bijlage I."

3. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten stellen programma's op ter verwezenlijking van de volgende doelstellingen:

— vermindering van de hoeveelheid zware metalen in batterijen en accu's;

— bevordering van het in de handel brengen van batterijen en accu's die een geringere hoeveelheid gevaarlijke stoffen en/of minder verontreinigende stoffen bevatten;

— geleidelijke vermindering in het huisvuil van de hoeveelheid onder bijlage I vallende gebruikte batterijen en accu's;

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — PB L 78, blz. 38.

— bevordering van het onderzoek naar de vermindering van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in batterijen en accu's en naar de vervanging hiervan door andere, minder verontreinigende stoffen, alsmede naar methoden voor recycling ervan;

— gescheiden verwijdering van gebruikte batterijen en gebruikte accu's die onder bijlage I vallen.

De programma's worden voor de eerste maal vastgesteld voor een op 18 maart 1993 aanvangende periode van vier jaar. Zij moeten uiterlijk 17 september 1992 bij de Commissie worden ingediend.

De programma's worden regelmatig, ten minste om de vier jaar, opnieuw bezien en bijgesteld in het licht van met name de vooruitgang van de techniek, de toestand van de economie en die van het milieu. De gewijzigde programma's moeten tijdig aan de Commissie worden overgelegd."

III — De feiten

4. Op 22 december 1992 richtte de Commissie een brief aan de Franse regering om haar te herinneren aan haar verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van de richtlijn, met het verzoek haar een exemplaar te doen toekomen van de in dat artikel bedoelde programma's. Deze brief bleef onbeantwoord.

5. Daarop zond de Commissie de Franse regering op 3 juli 1995 een aanmaningsbrief[2] overeenkomstig de in artikel 169 EG-Verdrag geregelde procedure, waarin zij te kennen gaf dat volgens de haar ter beschikking staande gegevens de Franse Republiek niet aan de krachtens artikel 6 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen had voldaan, en zij de Franse regering verzocht om haar binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen ter zake kenbaar te maken.

6. Bij schrijven van 19 september 1995 liet de Franse regering in antwoord op de aanmaningsbrief de Commissie weten, dat een decreet tot omzetting van de richtlijn in nationaal recht in voorbereiding was. Concreet was de goedkeuringsprocedure thans in het stadium van behandeling bij de Conseil d'État.

7. Op 9 april 1996 legde zij de Commissie bovendien een ontwerp-decreet voor, met de mededeling dat programma's als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn waren uitgewerkt die binnen een termijn van een à twee maanden zouden worden ondertekend.

2 — Brief SG(95) D/8446 van 3 juli 1995.

8. Omdat verdere informatie over die programma's uitbleef, zond de Commissie de Franse regering op 5 mei 1997 een met redenen omkleed advies [3], waarin zij vaststelde dat de Franse Republiek, door geen mededeling te doen van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde programma's, de krachtens dat artikel op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. Tevens verzocht zij de Franse regering binnen een termijn van twee maanden na betekening aan het advies gevolg te geven.

9. Bij schrijven van 12 juni 1997 deelde de Franse regering de Commissie mede, dat het ontwerp-decreet ter omzetting van de richtlijn in nationaal recht ter beoordeling aan de minister-president was voorgelegd, en dat in dit ontwerp was geregeld, dat de nodige maatregelen vóór 1 januari 1998 zouden worden ingevoerd.

10. Naar de Franse regering in haar verweerschrift aanvoert en de Commissie in haar repliek erkent, heeft de Franse Republiek uiteindelijk maatregelen genomen ter omzetting van de richtlijn in nationaal recht, met de vaststelling van decreet 97-1328 van 30 december 1997, dat naar zeggen van de Commissie zelf op 20 januari 1998 aan haar werd toegezonden.

11. Van oordeel dat deze omzetting op zich voor onderhavige procedure niet meer van invloed kan zijn, dat de Franse regering niet alle nodige maatregelen heeft genomen overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn en dat zij hoe dan ook de Commissie niet in kennis had gesteld van enige maatregel ter uitvoering van artikel 6 van de richtlijn, heeft de Commissie op 14 mei 1998 het onderhavige beroep voor het Hof aanhangig gemaakt.

IV — De standpunten van partijen

12. De Commissie baseert haar beroep op artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag en op artikel 5, eerste alinea, van dat Verdrag, waarin is bepaald dat de lidstaten tot wie een richtlijn is gericht, de daarin voorgeschreven resultaten dienen te bereiken binnen de in de richtlijn vastgestelde termijn. De Commissie verwijst naar de vaste rechtspraak van het Hof, dat een lidstaat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden in zijn nationale rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen en termijnen. Ten slotte betoogt de Commissie ter motivering van haar beroep, dat een lidstaat volgens de rechtspraak van het Hof de omstandigheid, dat de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die in algemeen opzicht nodig zijn voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht nog niet zijn genomen, niet als rechtvaardiging kan aanvoeren voor de niet-nakoming van een andere, specifieke verplichting die uit die richtlijn voortvloeit.

13. Volgens de Commissie staat als onbetwist vast, en zou ook niet kunnen worden

3 — Brief C(97) 640 def. van 5 mei 1997.

betwist, dat de Franse Republiek niet alle maatregelen heeft genomen die nodig zijn om de door artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven programma's op te stellen en/of die programma's niet binnen de vastgestelde termijnen aan de Commissie heeft medegedeeld.

14. Ook in de precontentieuze procedure heeft de Franse Republiek geen enkele maatregel ter kennis van de Commissie gebracht die als een programma in de zin van artikel 6 van de richtlijn beschouwd zou kunnen worden, maar heeft zij enkel maatregelen genoemd die nog in een voorbereidend stadium verkeerden. Van sommige maatregelen die in het verweerschrift worden genoemd, had de Commissie tot dusver nooit eerder vernomen.

15. Afgezien van het summiere en algemene karakter van de door verweerster in dat stadium van de procedure gegeven inlichtingen, acht de Commissie het duidelijk dat activiteiten en regelingen zoals de Franse Republiek die beschrijft, in genen dele voldoen aan de verplichting tot het opstellen van programma's als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn, zoals deze verplichting in de rechtspraak van het Hof is gedefinieerd. Voor deze conclusie is het volgens haar niet nodig om bedoelde maatregelen tot in detail te onderzoeken, omdat reeds uit de omschrijving ervan blijkt dat het om verspreide en onvolledige maatregelen, van „halfslachtige" en „fragmentarische" inhoud gaat.[4] Die maatregelen verschillen van regio tot regio, omdat zij niet het resultaat zijn van gecoördineerd optreden van de lidstaat, maar voortsprui-

4 — Subsidiair onderwerpt de Commissie de maatregelen waarop de Franse regering zich in haar verweerschrift beroept tot staving dat deze tegemoet komen aan de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn, aan een puntsgewijze kritiek.
Over de maatregelen in verband met de eerste doelstelling van artikel 6 van de richtlijn merkt de Commissie op, dat zij het door de Franse batterijfabrikanten opgestelde programma niet kan verifiëren omdat haar geen enkele maatregel van dien aard ter kennis is gebracht die door de lidstaat is genomen of gecoördineerd; ten tweede heeft de eerste doelstelling van artikel 6 niet alleen betrekking op «batterijen voor normaal gebruik» maar op alle batterijen en accu's; ten derde is het enkele verzoek van fabrikanten om een verbod op de verkoop van bepaalde batterijen geen programma in de boven aangegeven zin; ten vierde schijnt het genoemde project voor de verlenging van de levensduur van loodbatterijen — waarvan de nadere details en het tijdschema onbekend zijn — erop te zijn gericht de toevoer van gebruikte batterijen te verminderen, wat niet overeenkomt met het doel het gehalte aan zware metalen te verminderen.
Ten aanzien van de maatregelen die naar zeggen van de Franse regering de tweede doelstelling van artikel 6 moeten verwezenlijken, benadrukt de Commissie niet in staat te zijn deze „campagne" te verifiëren en dat verweerster geen enkele maatregel noemt die zij zelf heeft genomen, waarbij zij er tevens op wijst, dat de vermelding van het gehalte aan zware metalen een aparte verplichting inhoudt uit hoofde van artikel 4, lid 2, van de richtlijn, en dat de doelstelling van artikel 6 niet alleen batterijen maar ook accu's betreft.
Ten aanzien van de maatregelen in verband met de derde doelstelling van artikel 6 herhaalt verzoekster haar kritiek, dat initiatief en coördinatie door de Franse regering zelf bij veel van de genomen maatregelen ontbreekt, en merkt zij op dat die maatregelen een kwantitatieve raming en een tijdsschema missen die eigen zijn aan een programma; over het optreden van de plaatselijke overheden merkt zij op dat de organisatie van gescheiden inzameling een specifieke verplichting is uit hoofde van artikel 7 van de richtlijn. De Commissie signaleert ook, dat de geïsoleerde resultaten op enkele afvalstortplaatsen met betrekking tot de inzameling van batterijen — voor accu's worden geen cijfers genoemd — in geen geval „programma's" kunnen opleveren in de zin van artikel 6 van de richtlijn.
Over de bevordering van het onderzoek merkt de Commissie op dat de door de Franse regering genoemde discussiegroepen zich alleen indirect en gedeeltelijk bezighouden met de doelstellingen van de richtlijn, geen bemoeienis hebben met batterijen of recyclingsystemen, en geen duidelijke rol hebben in een door de lidstaat gecoördineerd programma. Ten slotte signaleert de Commissie dat er geen concrete resultaten worden genoemd van de twee discussiegroepen, terwijl de tweede groep eerst in 1996 is begonnen, dat wil zeggen vier jaar na het verstrijken van de door de richtlijn gestelde termijn voor het opstellen van het eerste programma.
Met betrekking tot de vijfde doelstelling van artikel 6 is de Commissie van oordeel, dat de door de Franse regering genoemde feitelijke omstandigheden enerzijds betrekking hebben op de hoeveelheden ingezamelde en behandelde accu's van een bepaald type, en anderzijds drie maatregelen van financiele ondersteuning, uit welke gegevens niet kan worden afgeleid dat het om programma's gaat. Bovendien hebben de inlichtingen betrekking op geïsoleerde gevallen en blijft in het ongewisse of die maatregelen het hele veld van batterijen en accu's bestrijken.

ten uit initiatieven van particulieren en plaatselijke overheden, en bovendien kwantitatieve gegevens en een tijdschema ontberen, elementen die volgens het Hof onontbeerlijk zijn om bepaalde maatregelen als programma te kunnen aanmerken.

16. Het is volgens de Commissie voorts duidelijk, dat maatregelen die nog in een uitwerkingsstadium zijn en de overeenkomsten die nog moeten worden gesloten voor het uitwerken van verwijderingsprocédés, nog niet tot stand zijn gekomen. Geplande maatregelen kunnen trouwens niet afdoen aan de vaststelling van een niet-nakoming in een voorbije periode.

17. Het verweer dat de Franse regering ontleent aan de algemene aard van een richtlijn gaat volgens de Commissie niet op. De richtlijn beperkt zich niet tot het vastleggen van de vijf in artikel 6 genoemde doelstellingen, maar verplicht de lidstaten uitdrukkelijk om meerjarige opeenvolgende programma's vast te stellen om die doelstellingen te verwezenlijken. Deze specifieke verplichting mag niet worden gelijkgesteld met de algemene verplichting de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken.

18. Ten slotte benadrukt verzoekster dat de Franse Republiek haar in ieder geval geen enkele kennisgeving van de inhoud van enig programma verband houdend met artikel 6 van de richtlijn heeft doen toekomen, binnen de in dat artikel vastgestelde termijn (dat wil zeggen voor 17 september 1992), ook niet binnen de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies vastgestelde termijn en zelfs niet vóór het dienen van repliek. Dit is volgens de Commissie niet slechts een formeel, maar een wezenlijk verzuim.

19. Om die redenen verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet alle nodige maatregelen te treffen en/of ter kennis te brengen, artikel 6 van de richtlijn niet heeft nageleefd, en die staat te verwijzen in de kosten van de procedure.

20. De Franse Republiek voert aan dat de vijf doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn zijn bereikt of weldra zullen worden bereikt, dankzij de verschillende door de Franse autoriteiten genomen maatregelen. De richtlijn is in Frans recht omgezet bij decreet 97-1328. Door dit decreet heeft de Commissie de precontentieuze procedure kunnen beëindigen die zij krachtens artikel 171 EG-Verdrag had ingeleid toen de Franse Republiek geen gevolg gaf aan het arrest van het Hof van 29 mei 1997, Commissie/Frankrijk.[5] De verschillende

5 — Arrest in de zaken C-282/96 en C-283/96 (Jurispr. blz. I-2929), waarin het Hof onder meer oordeelde dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 91/157, de krachtens artikel 11 van richtlijn 91/157 op haar rustende inlichtingen niet was nagekomen. Artikel 11 van de richtlijn bepaalt: „1. De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om vóór 18 september 1992 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. 2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de andere lidstaten daarvan in kennis."

maatregelen die zij heeft genomen met het oog op de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn, waren weliswaar niet als programma ingekleed, maar omdat die maatregelen op die doelstellingen waren gericht, gold de niet-naleving van artikel 6 van de richtlijn een zuivere formaliteit. Zolang de verwezenlijking van het doel van een richtlijn wordt verzekerd, aldus de Franse regering, hebben de lidstaten een beoordelingsvrijheid omtrent de wijze waarop zij de bepalingen ervan omzetten. Van belang is volgens de Franse regering, dat de overheid en het bedrijfsleven talrijke maatregelen hebben genomen ter verwezenlijking van de vijf in artikel 6 van de richtlijn genoemde doelstellingen, waarbij zowel het bedrijfsleven als particulieren zijn betrokken. Daarnaast zijn nog andere belangrijke maatregelen in voorbereiding.

21. Omtrent de eerste doelstelling van artikel 6 van de richtlijn, de vermindering van de hoeveelheid zware metalen in batterijen en accu's, beweert de Franse regering dat maatregelen zijn genomen ter vermindering van afvalstoffen en tot verandering van de samenstelling van producten. Concreet vermeldt zij dat:

— de Franse producenten een programma hebben ingevoerd ter vermindering van het kwikgehalte, met als resultaat dat er sinds 1993 geen kwik meer voorkomt in cilindervormige en prismavormige batterijen voor normaal gebruik. Daardoor wordt kwik alleen nog gebruikt voor sommige speciale batterijen, die steeds minder worden verkocht en geleidelijk plaats maken voor vervangende producten;

— ten tweede hebben de producenten een verbod gevraagd op de verkoop, per 1 januari 1999, van kwikoxide-, salineen alkalinebatterijen die extra kwik bevatten;

— ten derde bestaat een project ter verlenging van de levensduur van loodbatterijen en vermindering van het loodgehalte in die batterijen, door toevoeging van een milieuvriendelijke stof [project „Métaleurop", dat wordt gesteund door de Agence de l'environnement et de la maîtrice de l'énergie (hierna: „Ademe")]. Doel van dit project is de toevoer van gebruikte batterijen met 15 tot 20 % te verminderen.

22. In verband met de tweede doelstelling van artikel 6 van de richtlijn zijn de batterijfabrikanten naar zeggen van de Franse regering een campagne begonnen voor vermelding van het kwik- en cadmiumgehalte op de batterij.

23. Met het oog op de derde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn zijn er door de industrie, de producenten, de plaatselijke overheden en de handelaars maatregelen getroffen voor inzameling van batterijen en accu's. De Franse regering noemt in dit

verband de inlevering van loodbatterijen bij autodealers die meedoen met de zogenoemde „Relais Vert Auto" (met deelneming en steun van de Ademe), de plaatsing door Métaleurop van containers voor de inzameling van loodbatterijen op parkeerplaatsen, het opzetten van inruilsystemen (vereniging Écovolt) voor accu's van nikkel-cadmium, nikkel-metaalhydride en lithium, de uitwerking van een studie door France Logistique Systèmes (FLS) voor inzameling van verkeerswaarschuwingslampen, de inzameling sinds 1994 van wegwerpcamera's door de Fédération française des industries de l'image (90 tot 95 % van de apparaten wordt ingezameld en het gewicht van de ingezamelde batterijen is toegenomen van 19 ton in 1994 tot 91 ton in 1997), de aparte inzamelingscontainers voor batterijen en accu's, de inlevering van bepaalde batterijen en accu's bij handelsondernemingen en vooral bij de grote winkelbedrijven, alsook de bijdrage van de kleinere ondernemingen aan de inzameling van knopbatterijen.

24. In verband met de vierde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn noemt de Franse regering een in 1992 opgerichte discussiegroep die zich buigt over het gebruik van cadmium, met inbegrip van onder meer nikkel-cadmiumbatterijen, en een in 1996 opgerichte discussiegroep over het gebruik van lood, onder meer ook in loodaccu's.

25. In verband met de vijfde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn noemt de Franse regering naast de in verband met de derde doelstelling reeds genoemde maatregelen, nog de volgende initiatieven:

— van de 6 miljoen loodbatterijen zijn er 5,4 miljoen ingezameld en in de zes in Frankrijk gelegen recyclinginstallaties herbenut,

— in 1997 is ongeveer 1 000 ton batterijen en draagbare accu's van nikkel-cadmium en nikkel-metaalhydride behandeld, wat neerkomt op een recyclingpercentage van 4 tot 5 %,

— door de Ademe wordt financiele steun verleend voor de recycling van nikkel-metaalhydrideaccu's, de terugwinning van 10 tot 15 % van het lood uit de resten van batterijen en de recycling van de daarna overblijvende niet-vervuilde polymeren (de industriële investering wordt binnenkort gerealiseerd) en voor de ontwikkeling van een project voor de recycling van lithiumbatterijen en -accu's (welk procédé thans op gang komt),

— de Ademe heeft informatie gepubliceerd over alle behandelings- en recyclingcentra in Frankrijk voor batterijen en accu's,

— het Ministerie voor Milieuzaken heeft een studie uitgewerkt naar de effecten van andere dan onder de richtlijn

vallende batterijen en accu's die via de inzameling van huisvuil in de afvalverwerking terecht komen.

26. Over de nog in voorbereiding zijnde maatregelen merkt de Franse regering op, dat er in het kader van het reeds genoemde decreet 97-1328, waarbij de richtlijn in Frans recht is omgezet, overeenkomsten worden voorbereid waarin verwijderingsmethoden zullen worden uitgewerkt en de werking daarvan zal worden geregeld, een en ander als bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn.

27. In antwoord op de bewering van de Commissie, dat deze maatregelen niet door de Franse regering worden gecoördineerd, wijst de Franse regering op de belangrijke rol die de Ademe [6] heeft gespeeld bij het nemen van een groot aantal van de genoemde maatregelen, vooral, zoals reeds vermeld, door middel van financiele steun voor de verschillende projecten ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. Verweerster zegt dat zij via de Ademe aan de uitvoering van de meeste maatregelen ter bereiking van de in artikel 6 van de richtlijn vastgestelde doelstellingen heeft meegewerkt.

6 — Naar zeggen van verweerster is de Ademe een publiekrechtelijke instelling van commerciële en industriële aard (établissement public à caractère commercial et industriel), geplaatst onder toezicht van het Ministerie voor Milieuzaken, waarin de Agence pour la qualité de l'air (Bureau voor de luchtkwaliteit), l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (Instituut voor energiebeheersing) en l'Agence national pour la récupération et l'élimination des déchets (Nationaal instituut voor terugwinning en verwijdering van afvalstoffen) zijn verenigd en opgegaan. In de Ademe zijn een groot aantal bevoegdheden gebundeld, waardoor zij een rol kan spelen bij het bevorderen van het onderzoek, informatieverstrekking en verrichting van diensten, terwijl zij tevens overeenkomsten kan aangaan met ondernemingen.

28. Op het bezwaar van de Commissie over de algemene en summiere informatie omtrent de genomen maatregelen, antwoordt de Franse regering bij dupliek, dat zij na grondig onderzoek voor twee van de vijf doelstellingen van de richtlijn aanvullend cijfermateriaal heeft verzameld dat het gehele Franse grondgebied beslaat.

29. Wat bijvoorbeeld de vermindering van het gehalte van zware metalen in batterijen en accu's betreft, overlegt verweerster een tabel met gegevens omtrent de wijziging in de hoeveelheid kwik en het gehalte daarvan in batterijen die sinds 1990 in Frankrijk in de handel zijn. Volgens de Franse regering illustreert deze tabel zeer duidelijk de doelmatigheid van de genomen maatregelen, omdat de hoeveelheid kwik in de in Frankrijk verkochte batterijen sinds 1990 voortdurend is afgenomen, zodat thans kan worden vastgesteld dat bijna alle in Frankrijk verkochte batterijen vrij zijn van kwik.

30. Omtrent de stimulering van het onderzoek, de vermindering van het gehalte aan gevaarlijke stoffen, de vervanging van die stoffen in batterijen en accu's door milieuvriendelijker stoffen en de recyclingprocédés, vermeldt de Franse regering, dat de sinds 1992 bestaande discussiegroep, waaraan vertegenwoordigers van verschillende ministeries deelnemen voor een brede interministeriële discussie, een orgaan in het leven heeft geroepen voor het toezicht op de inzameling en verwijdering van draagbare accu's.

31. Wat de gescheiden inzameling betreft van gebruikte batterijen en accu's zoals bedoeld in bijlage I bij de richtlijn, beschikt Frankrijk naar zeggen van verweerster thans reeds over voldoende inrichtingen voor de behandeling van alle gebruikte batterijen en accu's. Zij vermeldt de volgende gegevens, ingedeeld naar de in de richtlijn genoemde categorieën:

— In zes jaar is een merkbare stijging geconstateerd (vervijfvoudiging) van het aantal bewerkte nikkel-cadmium-accu's. Ter zake merkt de Franse regering op, dat de verbeterde inzameling en behandelcapaciteit, dankzij doelmatige organisatie, de constante toename van de gerecyclede hoeveelheid verklaren.

— Er zal een nieuwe wettelijke regeling worden ingevoerd om de inzameling en de verwijdering van alle batterijen en accu's verplicht te stellen. Die wettelijke regeling zal verder gaan dan de minimumverplichtingen die in het eerste decreet ter omzetting van de richtlijn in nationaal recht werden ingevoerd.

— Van de kwikhoudende batterijen worden elk jaar grotere hoeveelheden gerecycled. Verweerster noemt ook de geschatte hoeveelheden batterijen die in de komende jaren zullen worden verwijderd.

— Van de niet-draagbare loodaccu's ligt het recyclingpercentage dat sinds 1993 stabiel is gebleven, rond de 85 %.

32. Samenvattend verzoekt verweerster het Hof vast te stellen, dat zij voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn weliswaar geen programma's heeft opgesteld in formele zin, maar nochtans in samenwerking met het bedrijfsleven, de consumenten en de overige overheidsinstanties daartoe velerlei maatregelen heeft genomen, waarvan sommige zeer doelmatig zijn gebleken. Om die redenen verzoekt de Franse Republiek het Hof om het beroep van de Commissie te verwerpen, onder de constatering dat de niet-nakoming van verplichtingen uit hoofde van het litigieuze artikel van de richtlijn zich beperkt tot een louter formeel verzuim op het punt van de bekendmaking van programma's, nu de doelstellingen van de richtlijn zijn bereikt of zullen worden bereikt.

V — Standpuntbepaling

33. Naar de Commissie in haar verzoekschrift stelt, is de Franse Republiek haar

verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van de richtlijn niet nagekomen. Het is daarom zaak die verplichtingen nauwkeurig te definiëren, aangezien partijen op dit punt verschillende uitleggingen verdedigen.

34. Het Hof heeft die verplichtingen grotendeels reeds gedefinieerd in de recente arresten van 28 mei 1998, Commissie/Spanje [7], en van 21 januari 1999, Commissie/België. [8] Op deze rechtspraak zal ik mij in de eerste plaats baseren bij mijn onderzoek of in het onderhavige geval de Franse Republiek de tweeledige verplichting niet is nagekomen die voortvloeit uit artikel 6 van de richtlijn, dat wil zeggen enerzijds de verplichting om programma's op te stellen ter bereiking van de doelstellingen van de eerste alinea van artikel 6 (a) en anderzijds de verplichting de programma's aan de Commissie mede te delen op grond van het bepaalde in de tweede en derde alinea van datzelfde artikel 6 (b).

a) *De verplichting om programma's op te stellen*

35. Volgens artikel 6, eerste alinea, van de richtlijn moeten de lidstaten programma's opstellen ter verwezenlijking van de vijf aldaar genoemde doelstellingen.

36. Het Hof verklaarde: „Blijkens de tekst van artikel 6 en de algemene strekking van de richtlijn moeten de problemen verband houdend met bijzondere afvalstoffen zoals batterijen en accu's binnen een precies tijdschema worden opgelost. In dit verband zij erop gewezen, dat zelfs indien bepaalde resultaten met betrekking tot de doelstellingen van de richtlijn worden bereikt vóór het verstrijken van de door de richtlijn gestelde termijn voor de tenuitvoerlegging van programma's, deze omstandigheid de lidstaat niet ontslaat van de verplichting de voorgeschreven programma's op te stellen." [9]

37. In niet mis te verstane bewoordingen maakte het Hof duidelijk dat de lidstaten bij het nemen van deze maatregelen niet

7 — C-298/97, Jurispr. blz. I-3301.

8 — C-347/97, Jurispr. blz. I-309. Zie met betrekking tot de onderhavige richtlijn ook de arresten van 11 juli 1996, Commissie/Italië (C-303/95, Jurispr. blz. I-3859) (artikel 11 van de richtlijn 91/157 — niet-betwiste niet-nakoming); 13 november 1997, Commissie/Duitsland (C-236/96, Jurispr. blz. I-6397), en Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 5).

9 — Zie arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 8, punt 18). Zoals ik reeds opmerkte in mijn conclusie bij dit arrest (punt 30), heeft de litigieuze richtlijn onder meer ook de bescherming van het milieu op het oog, zoals in de considerans uitdrukkelijk is gepreciseerd. De verwezenlijking van deze doelstelling brengt noodzakelijkerwijs mee, dat parallel met elkaar bestuursrechtelijke maatregelen worden genomen én materiële acties worden gevoerd; milieubescherming is eveneens in belangrijke mate afhankelijk van de planning van de totale activiteit van de overheid — zowel de nationale als die van de Gemeenschap — in de sectoren die voor het milieu van belang zijn. Met andere woorden, een adequate planning door middel van de opstelling van volledige programma's, zoals artikel 6 van de richtlijn verlangt, kan in geen geval worden vervangen door acties ad hoc van nationale instanties in de sectoren waarvoor een planning is voorgeschreven. Zie ook arrest Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 7, punten 15 en 16) en mijn conclusie bij dit arrest (punt 11).

mogen volstaan met „een reeks normatieve bepalingen of concrete acties die niet zijn te beschouwen als een georganiseerd en gestructureerd systeem van doelstellingen die zijn aan te merken als programma's in de zin van bedoeld artikel 6". [10]

38. Voorts oordeelde het Hof, dat de nationale programma's moeten voldoen aan de concrete kenmerken van een „programma" die in artikel 6 van de richtlijn worden genoemd. Zo moeten zij voorzien in „een verplichte regelmatige herziening en bijstelling, ten minste om de vier jaar" dat wil zeggen in „een precies tijdschema voor de herziening van de programma's, met name in het licht van de vooruitgang van de techniek, de toestand van de economie en die van het milieu". [11]

39. Zoals ik reeds opmerkte in mijn conclusie bij het reeds aangehaalde arrest Commissie/België, volgt uit het gebruik van de termen „vermindering" en „bevordering" in artikel 6, eerste alinea, en uit de omstandigheid dat dit artikel voorziet in een opeenvolgende reeks van programma's, telkens voor vier jaar, dat geen enkel kwantitatief plafond is vastgesteld voor de definitieve verwezenlijking van de concrete doelstellingen van de richtlijn. De procedure van de richtlijn komt integendeel hierop neer, dat de hoeveelheden gevaarlijke stoffen, namelijk kwik en zware metalen, moeten blijven dalen, in afwachting van het definitief verbod van die stoffen. [12]

40. In dit geval is het duidelijk, dat de Franse Republiek de door artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven programma's niet heeft opgesteld. De maatregelen die de Franse Republiek zegt te hebben uitgewerkt kunnen niet worden beschouwd als programma's in de zin van artikel 6 van de richtlijn. Overigens erkent de Franse Republiek zelf uitdrukkelijk dat de door haar genomen maatregelen niet de vorm van een programma hebben.

De meeste van die maatregelen zijn immers niet gebaseerd op kwantitatieve elementen en kennen geen concreet tijdschema die

10 — Zie arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 8, punt 23).

11 — Zie arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 8, punt 20).

12 — Zie mijn conclusie bij arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 8, punt 34).

eigen zijn aan een programma. [13] Bovendien heeft de Franse Republiek, zoals zijzelf bij repliek te kennen geeft, na grondig onderzoek uiteindelijk voor niet meer dan twee van de vijf doelstellingen van de richtlijn aanvullend cijfermateriaal weten te verzamelen. Hieruit blijkt dat er in het algemeen geen sprake was van maatregelen op basis van kwantitatieve elementen, waarvan de resultaten aan de hand van een tijdschema konden worden gevolgd, gecontroleerd, opnieuw gecontroleerd en worden medegedeeld, zoals van een programma kan worden verlangd. In ieder geval is het duidelijk dat al deze maatregelen voorbijgaan aan de specifieke regelingen van de richtlijn en niet aan het in artikel 6 van de richtlijn verlangde concrete tijdschema zijn gebonden, dat wil zeggen dat geen sprake is van opeenvolgende vierjarige programma's vanaf 18 maart 1993.

41. De verwijzing door de Franse Republiek naar maatregelen die nog moeten worden genomen of in het stadium van uitwerking zijn, kan hoogstens gelden als erkenning, dat die maatregelen nodig zijn maar thans nog ontbreken. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de vraag of van niet-nakoming sprake is, worden beoordeeld naar de toestand op het moment waarop de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn afloopt, terwijl wijzigingen die zich daarna in die situatie voordoen niet in aanmerking kunnen worden genomen. [14]

42. Verweerster brengt tegen dit alles in, dat nu die maatregelen aan die doelstellingen beantwoorden, de niet-naleving van artikel 6 van de richtlijn van zuiver formele aard is. Dat argument is echter niet houdbaar. Enerzijds heeft het Hof, zoals reeds gezegd, geoordeeld dat de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn alleen kunnen worden bereikt door middel van de in dat artikel specifiek voorgeschreven programma's. [15] Anderzijds brengen de maatregelen die de Franse Republiek zegt te hebben uitgewerkt ter bereiking van de vijf concrete doelstellingen van de richtlijn, inhoudelijk gezien geen dynamisch proces op gang dat de hoeveelheid gevaarlijke stoffen, te weten kwik en zware metalen, moet verlagen en uiteindelijk tot nul reduceren, althans zij hebben dat effect niet bewerkstelligd, getuige ook de verwijzingen door de Franse regering naar maatregelen die — kennelijk omdat er nog andere maatregelen nodig zijn — nog in voorbereiding zijn. Dat nog niet alle specifieke doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn zijn bereikt, blijkt ook uit het feit dat de Franse regering in haar opmerkingen dan weer spreekt van het welslagen van die doelstellingen en dan weer erkend wenst te zien, dat aan de doelstellingen van het litigieuze artikel wordt tegemoetgekomen door andersoortige maatregelen, waarvan sommige bijzonder doeltreffend zijn gebleken.

13 — Zie voor het belang van kwantitatieve gegevens en van het tijdsschema bij de beoordeling van de geschiktheid van het opgestelde programma, arrest van 5 oktober 1994, Commissie/Frankrijk (C-255/93, Jurispr. blz. I-4949, punten 20-27).

14 — Zie bij wijze van voorbeeld arrest van 11 juni 1998, Commissie/Griekenland (C-232/95 en C-233/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 38).

15 — Zie hierboven, punten 36-38 van deze conclusie.

43. Vermelding verdient dat sommige van de maatregelen waarop de Franse regering zich beroept ten betoge dat zij heeft voldaan aan de doelstellingen van artikel 6 [16], naar zij zelf zegt [17], op initiatief van het bedrijfsleven zijn genomen. Dus ondanks de activiteit van de Ademe — wier aandeel beperkt bleef, zoals ook de Franse regering zegt, tot de uitvoering van slechts een aantal van die maatregelen —, is het duidelijk dat de Franse Republiek niet de vereiste programma's heeft vastgesteld op basis van nationale coördinerende bepalingen van bindende aard, zoals in de rechtspraak van het Hof wordt vereist. [18] Dit ontbreken van centrale regelgeving die op juridisch bindende wijze de programmering van de maatregelen overeenkomstig de specifieke voorwaarden van artikel 6 van de richtlijn had kunnen verzekeren, strookt geenszins met het doel van de richtlijn, die nochtans uitdrukkelijk spreekt van de verplichting van de lidstaten om programma's op te stellen. Waar de considerans van de richtlijn spreekt van de noodzaak van onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten, door middel van het opstellen van programma's en mededeling daarvan aan de Commissie, moet a fortiori worden uitgesloten dat concrete nationale programma's worden versnipperd in initiatieven en maatregelen die door niet-overheidsinstanties met uiteenlopende bevoegdheden worden genomen. Zoals het Hof trouwens heeft verklaard, „heeft iedere lidstaat de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen. Deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hen echter niet van de verplichting ervoor te zorgen, dat de bepalingen van de richtlijn ten volle en nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet". [19]

44. Over het algemeen heerst de indruk, dat de Franse regering, in plaats van de stellingen van de Commissie inhoudelijk te bestrijden, de aandacht poogt te vestigen op de verschillende initiatieven en inspanningen die in de Franse Republiek zijn gedaan met het oog op de specifieke doelstellingen van het litigieuze artikel van de richtlijn, er zich ten volle van bewust dat niet tijdig en evenmin op de juiste manier, aan de uit dat artikel voortspruitende verplichtingen is voldaan.

45. Deze algemene opmerkingen volstaan naar mijn mening om te kunnen vaststellen dat de Franse Republiek de verplichting tot

16 — Zie hierboven, punten 20 en volgende van deze conclusie.

17 — Zie als kenmerkend voorbeeld punt 6 van het verweerschrift.

18 — Zie bij wijze van voorbeeld arrest van 2 december 1986, Commissie/België (239/85, Jurispr. blz. 3645, punt 7).

19 — Zie arrest van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland (C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 71).

het opstellen van programma's uit hoofde van artikel 6 van de richtlijn niet is nagekomen, zonder dat een gedetailleerde analyse van de genoemde maatregelen nodig is. [20] Ook al hebben sommige maatregelen positief gewerkt voor het bereiken van de algemene doelstellingen van de richtlijn, die maatregelen laten zich niet rijmen met het begrip „programma" zoals dat voortvloeit uit artikel 6 van de richtlijn; derhalve kan met de vaststelling van die maatregelen niet zijn voldaan aan de verplichting tot tijdig opstellen van programma's die beantwoorden aan de specifieke voorwaarden van artikel 6 van de richtlijn.

46. Bovendien, in tegenstelling met hetgeen verweerster beweert, kan de beoordelingsvrijheid waarover een lidstaat beschikt in de keuze van de juridische middelen ter omzetting van een richtlijn, die lidstaat niet bevrijden van zijn verplichting tot volledige omzetting van de richtlijn, en mag deze evenmin reden zijn voor verzuim van bepaalde specifieke verplichtingen, zoals de verplichting tot vaststelling van de door artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven concrete programma's.

47. In dit verband is de verwijzing door de Franse regering naar het decreet (97-1328) tot omzetting van de richtlijn, dat na afloop van de door de richtlijn en het met redenen omkleed advies gestelde termijn werd uitgevaardigd, in deze zaak niet relevant, nu het gaat om de specifieke bepaling uit hoofde van artikel 6 van de richtlijn en niet om de algemene verplichting tot

20 — Geheel subsidiair zouden bij iedere groep maatregelen afzonderlijk beschouwd de volgende kanttekeningen kunnen worden geplaatst:

1. Bij de maatregelen in verband met de eerste doelstelling van artikel 6 van de richtlijn gaat het, zoals de Commissie terecht opmerkt, in de eerste plaats, zelfs de door de Franse regering bij repliek aangevoerde gegevens in aanmerking genomen, niet om programma's in de zin van artikel 6 van de richtlijn overeenkomstig het aldaar vastgestelde tijdsschema; in de tweede plaats hebben de genomen maatregelen alleen betrekking op een bepaalde categorie van batterijen, terwijl de richtlijn ook maatregelen voorschrijft voor accu's; ten derde is het enkele verzoek van fabrikanten om een verbod op de verkoop van bepaalde batterijen geen programma in de boven aangegeven zin; ten vierde schijnt het genoemde project voor de verlenging van de levensduur van loodbatterijen — waarvan de nadere details en het tijdschema niet zijn medegedeeld — erop te zijn gericht de toevoer van gebruikte batterijen te verminderen, wat niet overeenkomt met de eerste doelstelling van artikel 6.

2. Wat de in verband met de tweede doelstelling van de richtlijn genoemde maatregelen betreft, is niet gebleken dat de bedoelde „campagne" de vorm van een programma heeft, terwijl het doel daarvan, de vermelding van het gehalte aan zware metalen, in werkelijkheid tot de werkingssfeer behoort van artikel 4, lid 2, van de richtlijn, zoals de Commissie heeft opgemerkt.

3. De maatregelen voor de derde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn vormen een geheel van opzichzelfstaande initiatieven, zonder de nodige kwantitatieve vooruitzichten of een tijdsschema die eigen zijn aan een „programma". Bovendien is de organisatie van gescheiden inzameling, waarmee de plaatselijke overheden zich zouden bezighouden, een activiteit die thuishoort onder artikel 7 van de richtlijn, dat bepaalt: „De lidstaten zien erop toe dat de gescheiden inzameling en in voorkomend geval de invoering van een statiegeldregeling, doeltreffend worden georganiseerd (...)".

4. Over de discussiegroepen die de Franse regering noemt als een van de maatregelen ter realisering van de vierde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn, merkt de Commissie terecht op, dat hun activiteit alleen indirect verband houdt met de doelstellingen van de richtlijn, terwijl de tweede groep eerst ongeveer vier jaar na het verstrijken van de door de richtlijn gestelde termijn met haar werkzaamheden is begonnen. Voorts omvat het werkterrein van deze discussiegroepen slechts een beperkt deel van de onderzoeksmaterie met het oog op de vierde doelstelling van artikel 6. Ten slotte meen ik niet, dat de oprichting van een administratief orgaan voor de inzameling en verwijdering van draagbare accu's waartoe de werkzaamheden van de in 1992 begonnen discussiegroep hebben geleid, deze doelstelling van de richtlijn in volle omvang kunnen verwerkelijken.

5. Ten aanzien van de maatregelen die in verband met de vijfde doelstelling van artikel 6 van de richtlijn worden genoemd, valt op te merken dat, ook aangenomen dat zij positieve resultaten hebben gehad, uit de door de Franse regering genoemde gegevens niet blijkt dat het gaat om in het kader van specifieke programma's gecoördineerde maatregelen als voorgeschreven door artikel 6 van de richtlijn. De genoemde steunmaatregelen bijvoorbeeld wijzen niet noodzakelijkerwijze op het bestaan van een adequaat programma voor gescheiden inzameling. Voorts noemt de Franse regering maatregelen waarvan de uitvoering ophanden is en doelen die moeten worden bereikt dankzij een toekomstige regelgeving, maar dit argument kan niet rechtvaardigen dat de voor de verleden periode voorgeschreven programma's niet tijdig zijn vastgesteld.

omzetting van de richtlijn die in artikel 11 van die richtlijn is voorgeschreven. [21] Zoals het Hof overigens heeft geoordeeld, kan „een lidstaat (...) niet met een beroep op het feit dat hij de nodige maatregelen tot omzetting van de richtlijn nog niet heeft genomen, zich ertegen verzetten dat het Hof een verzoek, strekkende tot vaststelling van de niet-nakoming van een bijzondere, uit die richtlijn voortvloeiende verplichting, behandelt". [22] Bovendien kan een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden in zijn nationale rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen en termijnen. [23]

48. Uit het voorgaande volgt, dat de Franse regering, door niet binnen de door de richtlijn gestelde termijn — overigens evenmin binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn — alle maatregelen te nemen die nodig waren om gevolg te geven aan artikel 6 van de richtlijn, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens dat artikel op haar rusten, en het beroep van de Commissie in zoverre dus moet worden toegewezen. [24]

b) *De verplichting om de programma's mee te delen*

49. Ingevolge artikel 6, tweede alinea, van richtlijn 91/157 moesten de lidstaten uiterlijk op 17 september 1992 aan de Commissie mededeling doen van de programma's die, ter uitvoering van de eerste alinea, waren vastgesteld voor de periode van vier jaar die inging op 18 maart 1993; ook moesten zij de gewijzigde programma's tijdig aan de Commissie overleggen.

50. In casu is duidelijk dat de Franse Republiek de vereiste programma's niet heeft medegedeeld binnen de door de richtlijn gestelde termijn en evenmin binnen de bij het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn.

Zoals de Commissie stelt, zonder daarin door verweerster te zijn weersproken, heeft zij van alle maatregelen die volgens de Franse regering aan het bereiken van de doelstellingen van artikel 6 van de richtlijn bijdragen, eerst uit het verweerschrift kennis genomen. Eerder was haar alleen het decreet — eerst het ontwerp en later de definitieve tekst — ter omzetting van de richtlijn (decreet 97-1328) toegezonden, dat eveneens na verstrijken van de termijn werd uitgevaardigd (30 december 1997) en aan de Commissie medegedeeld (20 januari 1998).

Overigens erkent de Franse regering zelf het verzuim van haar mededelingsplicht, door te beweren dat de niet-nakoming van verplichtingen die uit het litigieuze artikel van de richtlijn voortvloeien, zich beperkt tot de zuiver formele kwestie van de niet-bekendmaking van programma's.

21 — Zie ten aanzien van deze laatste verplichting hierboven punt 28 en voetnoot 5 van deze conclusie.

22 — Zie arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (C-431/92, Jurispr. blz. I-2189, punt 23).

23 — Zie bijvoorbeeld arresten van 19 februari 1998, Commissie/Griekenland (C-8/97, Jurispr. blz. I-823, punt 8), en Commissie/Spanje (aangehaald in voetnoot 7, punt 14).

24 — Zie bijvoorbeeld arresten van 20 maart 1997, Commissie/België (C-294/96, Jurispr. blz. I-1781), en van 5 oktober 1994, Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 13, punt 29).

51. Voor zover de Franse Republiek ten slotte geen programma voor vier jaar heeft opgesteld, zoals artikel 6, derde alinea, van de richtlijn voorschrijft, en ook niet tijdig mededeling heeft gedaan van de maatregelen die zij met het oog op de voorgeschreven programma's zegt te hebben genomen, zijn er geen herziene en bijgewerkte programma's in de zin van deze alinea ter kennis van de Commissie gebracht, wat overigens ook niet mogelijk was.

52. Hieruit volgt dat de Franse Republiek niet heeft voldaan aan de mededelingsplicht die voortvloeit uit artikel 6, tweede en derde alinea, van de richtlijn.

53. Het gaat hier niet om een formele maar om een wezenlijke verplichting, enerzijds omdat zij door de tweede alinea van artikel 6 van de richtlijn uitdrukkelijk als specifieke verplichting is voorgeschreven, en anderzijds omdat zij de Commissie in staat stelt controle te houden op de nationale maatregelen. Zoals het Hof trouwens oordeelde in zaak Commissie/België: „Van belang is in dit verband, dat de lidstaten op wie een dergelijke verplichting rust, de Commissie moeten meedelen welke maatregelen zij voornemens zijn vast te stellen of te nemen op de betrokken gebieden. Slechts aan de hand van deze concrete kwantificering en een concreet tijdschema kan de Commissie dan beoordelen, of de ter uitvoering van de richtlijn voorgenomen maatregelen werkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de programma's waarmee de doelstellingen van de richtlijn moeten worden bereikt." [25]

54. Uit bovengaande volgt dus, dat de Franse Republiek, door de genomen maatregelen, zoals zij zelf erkent, te laat en, a fortiori, de programma's in de zin van artikel 6 niet mee te delen, alleen al op deze gronden niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten ingevolge artikel 6 van de richtlijn.

55. Zoals ik reeds schreef in mijn conclusie in de zaak Commissie/België (aangehaald in voetnoot 8), meen ik dat de algemene opzet van artikel 6 van de richtlijn het opstellen en mededelen van voorgeschreven programma's als één ondeelbare verplichting oplegt. [26] Aanvaardt men in casu deze uitlegging van een ondeelbare verplichting

25 — Zie arrest van 21 januari 1999 (aangehaald in voetnoot 8, punt 17). Zoals ik reeds uiteenzette in mijn conclusie bij dit arrest (punten 46-48), heeft het achterwege blijven van de mededeling rechtstreekse en ernstige gevolgen voor de daadwerkelijke uitvoering van de materiële verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de richtlijn. De richtlijn is vastgesteld krachtens artikel 100 A EG-Verdrag, en strekt dus tot onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Zoals is uiteengezet in de considerans van de richtlijn, is de onderlinge aanpassing van de wetgevingen noodzakelijk omdat „een *disparitei*t tussen door de lidstaten genomen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen belemmeringen voor het communautaire handelsverkeer en concurrentiedistorsies kan veroorzaken en daardoor rechtstreeks van invloed kan zijn op de instelling en de werking van de interne markt". Het toezicht op de programma's, maatregelen en andere handelingen van de nationale autoriteiten in de door de richtlijn bestreken sector is dus van bijzonder groot belang. Opdat deze controle mogelijk zou zijn, is niet alleen vereist dat de programma's als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn zijn opgesteld, maar ook dat zij ter kennis van de Commissie zijn gebracht. Men kan dus niet stellen dat de concrete verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de richtlijn zijn nageleefd, zolang de handelingen van de lidstaten op dit gebied niet aan de Commissie zijn meegedeeld.

26 — Zie de punten 28 en 46 van mijn conclusie bij dat arrest.

tot opstellen en mededelen van de vereiste maatregelen, dan kan het Hof, zodra het heeft vastgesteld dat de Franse Republiek de op haar rustende verplichting om de door haar genomen maatregelen en a fortiori de door artikel 6 van de richtlijn voorgeschreven programma's mede te delen, niet is nagekomen, de niet-nakoming van die bepaling als vaststaand aannemen, zonder dat nader behoeft te worden onderzocht of de door de betrokken lidstaat genomen maatregelen aan de overige elementen van artikel 6 van de richtlijn beantwoorden.

VI — Conclusie

56. Ik geef het Hof derhalve in overweging:

1) vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6 van richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten;

2) de Franse Republiek overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te verwijzen.