# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 1. Juni 1994 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

## A — Einführung

1. Im vorliegenden Verfahren geht es um die Frage, ob Frankreich die Pflichten erfüllt hat, die sich aus Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 85/339/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel [1] ergeben.

2. Ihrem Artikel 1 zufolge bezweckt die Richtlinie, „eine Reihe von Maßnahmen auf dem Gebiet der Herstellung, des Vertriebs, der Verwendung, der Verwertung und der Wiederverwendung von Verpackungen für flüssige Lebensmittel sowie auf dem Gebiet der Beseitigung von gebrauchten Verpackungen festzulegen, um die Umweltbelastung durch die Abfälle dieser Verpackungen zu verringern und die Senkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs auf diesem Gebiet zu fördern."

3. Artikel 3 bestimmt in seinen ersten beiden Absätzen:

„(1) Zur Erreichung der in Artikel 1 genannten Ziele erstellen die Mitgliedstaaten Programme zur Verringerung des Gewichts und/oder Volumens der für flüssige Lebensmittel bestimmten Verpackungen, die sich in dem endgültig zu beseitigenden Hausmüll befinden.

(2) Programme werden erstmals für einen am 1. Januar 1987 beginnenden Zeitraum erstellt; sie werden der Kommission vor diesem Zeitpunkt mitgeteilt."

Diese Programme sind regelmäßig — wenigstens alle vier Jahre — zu überprüfen und zu aktualisieren (Artikel 3 Absatz 3). Die Programme „berücksichtigen die Auswirkung der vorgesehenen Aktionen auf den Energieverbrauch, um soweit wie möglich zu einer Verringerung des gesamten Energieverbrauchs zu gelangen" (Artikel 3 Absatz 4).

* Originalsprache: Deutsch.
1 — ABl. L 176, S. 18.

4. „Im Rahmen der in Artikel 3 genannten Programme" treffen die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Maßnahmen, die unter anderem auf eine bessere Aufklärung der Verbraucher, die Erleichterung der Wiederverwendung von Verpackungen, eine sinnvolle Verwertung von Einwegverpackungen, die Förderung der Verwendung von Mehrwegverpackungen und die Entwicklung neuer Verpackungstypen abzielen. Die Mitgliedstaaten können diese Maßnahmen entweder durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder im Wege freiwilliger Vereinbarungen treffen. Diese Maßnahmen sind der Kommission gemäß Artikel 7 Absatz 1 mitzuteilen.

Alle vier Jahre haben die Mitgliedstaaten der Kommission einen Bericht über die im Rahmen der Programme nach Artikel 3 getroffenen Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse vorzulegen (Artikel 6).

5. Am 22. Juli 1987 wies die Kommission die französische Regierung darauf hin, daß ihr die in Artikel 3 vorgesehenen Programme bislang nicht mitgeteilt worden seien und Frankreich daher gegen die sich aus Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie sowie aus Artikel 189 Absatz 3 und Artikel 5 Absatz 1 EG-Vertrag ergebenden Pflichten verstoßen habe.

6. In ihrer Antwort auf dieses Schreiben teilte die französische Regierung der Kommission am 22. September 1987 mit, daß sie beschlossen habe, sich für die Zwecke der Durchführung der Richtlinie freiwilliger Vereinbarungen zu bedienen. Zugleich führte sie aus, daß in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kreisen der Wirtschaft „Programme" aufgestellt worden seien, die für die jeweiligen Verpackungstypen bestimmte Maßnahmen vorsähen. Das Schreiben enthielt eine knappe Zusammenfassung dieser Maßnahmen. Die französische Regierung führte weiter aus, daß diese Programme durch freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft, über die noch verhandelt werde, „konkretisiert" werden würden. Die französischen Behörden würden der Kommission „diese Programme" mitteilen, sobald sie fertiggestellt worden seien.

7. Am 16. März 1988 übermittelte die französische Regierung der Kommission die Entwürfe der Vereinbarungen, die sie mit den betroffenen Kreisen der Wirtschaft abzuschließen gedachte. Die Vereinbarungen wurden am 9. Mai 1988 unterzeichnet und der Kommission von der französischen Regierung mit Schreiben vom 12. August 1988 zugeleitet. Es handelte sich dabei um sechs Verträge, die jeweils einen bestimmten Verpackungstyp betrafen (Glas, Plastik, Stahl, Aluminium, Karton und Pfandglas).

8. Am 4. November 1988 fragte die Kommission bei der französischen Regierung an,

ob die am 16. März 1988 auf der Grundlage von Artikel 7 der Richtlinie mitgeteilten Vertragsentwürfe mittlerweile unterzeichnet worden seien [2]. Zugleich erkundigte sich die Kommission danach, ob die in dem Schreiben vom 22. September 1987 erwähnten Programme verbindlich geworden seien. Die französische Regierung wurde gebeten, den Text dieser Programme der Kommission mitzuteilen.

9. Am 2. Oktober 1989 sandte die Kommission der französischen Regierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EG-Vertrag. Darin führte die Kommission aus, daß das Schreiben der französischen Regierung vom 22. September 1987 und die darin vorgesehenen Maßnahmen nicht als „Programme" im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie angesehen werden könnten. Gleiches gelte für die der Kommission zusammen mit dem genannten Schreiben mitgeteilten Vertragsentwürfe. Die Kommission vertrat daher die Auffassung, daß diese Programme noch nicht aufgestellt worden seien und daß die französische Republik dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen habe, daß sie der Kommission die in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehenen Programme nicht mitgeteilt habe.

10. In ihrer Antwort auf dieses Schreiben vom 26. Oktober 1989 wandte sich die französische Regierung gegen die Auffassung der Kommission, die mit der Wirtschaft abgeschlossenen Vereinbarungen könnten nicht als Programme im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie angesehen werden.

11. Am 13. März 1991 teilte die Kommission der französischen Regierung mit, daß die von dieser abgeschlossenen freiwilligen Vereinbarungen nicht als Programme angesehen werden könnten [3]. Sie führte zugleich aus, welchen Anforderungen ein Programm im Sinne der Richtlinie ihres Erachtens zu genügen habe.

12. Mit der vorliegenden Klage vom 21. April 1993 (beim Gerichtshof eingegangen am 26. April 1993) begehrt die Kommission eine Feststellung des Inhalts, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Pflichten aus der Richtlinie und dem EG-Vertrag verstoßen habe, daß sie es unterlassen habe, die in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehenen Programme aufzustellen und der Kommission mitzuteilen. Zugleich beantragt sie, der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die französische Regierung beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen und die Verfahrenskosten der Kommission aufzuerlegen.

2 — Warum die Kommission bei der Abfassung dieses Briefes das Schreiben der französischen Regierung vom 12. August 1988 nicht berücksichtigt hat, bleibt unklar.

3 — Der Grund für dieses Schreiben dürfte wohl darin zu sehen sein, daß die Kommission inzwischen die ihr von der französischen Regierung am 12. August 1988 übermittelten definitiven Vereinbarungen zur Kenntnis genommen hatte.

## B — Stellungnahme

*Zur Zulässigkeit*

13. Die französische Regierung ist der Ansicht, daß die vorliegende Klage aus zweierlei Gründen unzulässig sei. Zum einen sei der von der Kommission behauptete Verstoß bereits vor der Versendung der mit Gründen versehenen Stellungnahme abgestellt worden. Zum anderen stütze sich die Kommission in ihrer Klage auf den Vorwurf, daß die von Frankreich mit der Wirtschaft abgeschlossenen Vereinbarungen keine Programme im Sinne der Richtlinie seien. Dieser Vorwurf stimme jedoch nicht mit dem Vorwurf überein, den die Kommission in ihrem Schreiben vom 22. Juli 1987 und ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 2. Oktober 1989 erhoben habe.

14. Ich vermag mich dieser Argumentation nicht anzuschließen. Was zunächst den Einwand betrifft, der behauptete Verstoß sei bereits abgestellt worden, macht die französische Regierung geltend, die von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen stellten die Programme im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie dar. Die Kommission bestreitet dies jedoch gerade. Es handelt sich hier also um die Frage der *Begründetheit* der Klage, auf die ich später eingehen werde. Auch der zweite Einwand gegen die Zulässigkeit der Klage, der den von der Kommission gerügten Verstoß betrifft, ist nicht stichhaltig. Die Kommission wirft der französischen Regierung in ihrer Klage vor, die in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehenen Programme nicht aufgestellt und mitgeteilt zu haben. Dieser Vorwurf entspricht der Rüge, die bereits in dem Schreiben vom 22. Juli 1987 und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 2. Oktober 1989 enthalten war. Daß die Kommission in ihrer Klage die von der französischen Regierung abgeschlossenen Vereinbarungen ausführlich erörtert, erklärt sich aus dem Umstand, daß die Beklagte — wie bereits erwähnt — sich auf den Standpunkt stellte, daß sie durch den Abschluß dieser Vereinbarungen ihren Pflichten gemäß Artikel 3 der Richtlinie Genüge getan habe. Eine Änderung des Gegenstandes des Verfahrens gegenüber dem im Vorverfahren erhobenen Vorwurf ist hierin jedoch nicht zu sehen.

*Zur Begründetheit*

15. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die nach Artikel 3 Absatz 1 zu erstellenden Programme vor dem 1. Januar 1987 mitzuteilen. Es ist klar, daß Frankreich dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nachgekommen ist. Die Beklagte räumt auch ein, daß die von ihr mitzuteilenden Programme nicht in ihrem Schreiben an die Kommission vom 22. September 1987 enthalten waren. Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um diese Verspätung, sondern um die Frage, ob die Französische Republik ihren Verpflichtungen aus Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie *überhaupt* nachgekommen ist. Die Beklagte macht geltend, daß dies durch den Abschluß (und die Mitteilung) der Vereinbarungen mit der Industrie geschehen sei. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Vereinbarungen als „Programme" angesehen werden können.

16. Die Kommission beruft sich für ihre gegenteilige Auffassung auf den Wortlaut der Richtlinie. In der Tat unterscheidet die Richtlinie klar zwischen den von den Mitgliedstaaten aufzustellenden Programmen (Artikel 3) und den Maßnahmen, durch die diese Programme in die Tat umgesetzt werden sollen (Artikel 4). Die Unterscheidung wird noch dadurch unterstrichen, daß diese Maßnahmen — Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder freiwillige Vereinbarungen — dem Wortlaut zufolge *im Rahmen* der in Artikel 3 genannten Programme zu treffen sind [4]. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß sowohl die Programme als auch die Maßnahmen der Kommission mitzuteilen sind, und zwar die Programme nach Artikel 3 Absatz 2 und die Maßnahmen nach Artikel 7 Absatz 1. Auch dies zeigt, daß die Richtlinie deutlich zwischen Programmen im Sinne von Artikel 3 und Maßnahmen im Sinne von Artikel 4 unterscheidet.

17. Die französische Regierung macht geltend, daß es sich hierbei um lediglich formale Gesichtspunkte handele. Ich stimme ihr hierin zu. Es ist allerdings zu betonen, daß diese formale Unterscheidung durch die Richtlinie vorgegeben ist. Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten vorschreibt, zunächst Programme aufzustellen und diese dann mittels bestimmter Maßnahmen in die Tat umzusetzen, haben die Mitgliedstaaten entsprechend zu verfahren. Es ist darauf hinzuweisen, daß auch der Beklagten diese Unterscheidung geläufig gewesen zu sein scheint. Wie ich bereits erwähnt habe, verwies das Schreiben der französischen Regierung vom 22. September 1987 auf „Programme", die von ihr ausgearbeitet und durch freiwillige Vereinbarungen konkretisiert werden würden.

4 — Vgl. Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 6.

18. Die Französische Republik hätte daher nur dann nicht gegen die in Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie vorgesehenen Pflichten verstoßen, wenn die von ihr mit der Industrie abgeschlossenen Vereinbarungen (zugleich) als „Programme" im Sinne des Artikels 3 angesehen werden könnten. Dies ist meines Erachtens nicht der Fall — und zwar sogar dann, wenn man die eben geschilderten formalen Gesichtspunkte hintanstellen wollte.

19. Es ist zu diesem Zweck zunächst erforderlich, festzustellen, welchen Inhalt ein „Programm" im Sinne von Artikel 3 haben muß. Der Gerichtshof hatte sich bereits mit dieser Vorschrift auseinanderzusetzen, ohne daß jedoch die hier interessierende Frage näher erörtert worden wäre [5]. In der Richtlinie selbst finden sich dazu nur wenige konkrete Anhaltspunkte. Nach Artikel 3 Absatz 1 sollen die Programme der Verringerung des Gewichts und/oder Volumens der fraglichen Verpackungen, die sich in dem endgültig zu beseitigenden Hausmüll befinden, dienen. Dabei ist soweit wie möglich eine Verringerung des Energieverbrauchs anzustreben (Artikel 3 Absatz 4). Es handelt sich somit um eine sehr allgemeine Verpflichtung, die den Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer

5 — Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-252/89 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1991, I-3973); Urteil vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache C-192/90 (Kommission/Spanien, Slg. 1991, I-5933) (jeweils abgekürzte Veröffentlichung).

Umsetzung einen breiten Spielraum gewährt. Die Mitgliedstaaten entscheiden danach selbst, wie weit und wie schnell sie auf dem durch die Richtlinie vorgezeichneten Weg voranschreiten wollen.

Soll die Pflicht zur Aufstellung von Programmen (und letztlich die Richtlinie selbst) nicht jeglichen Sinns entleert sein, so müssen die Mitgliedstaaten dabei jedoch gewissen Mindestvoraussetzungen entsprechen. Ein Programm zur Verringerung des Gewichts und/oder Volumens dieser Verpackungen setzt daher meines Erachtens wenigstens voraus, daß der betroffene Mitgliedstaat sich ein konkretes, in Zahlen ausgedrücktes Ziel setzt, auch wenn die Richtlinie dies — wie die französische Regierung zu Recht anmerkt — nicht ausdrücklich vorschreibt. Es kann sich dabei sowohl um ein in absoluten Zahlen (z. B. bestimmte Tonnagen) als auch um ein durch einen Prozentsatz (z. B. ein bestimmter Anteil für Mehrwegverpakkungen) ausgedrücktes Ziel handeln. Weiterhin wird zu verlangen sein, daß klar zum Ausdruck kommt, daß es der betroffene *Mitgliedstaat* selbst ist, der sich diesem Ziel verschreibt. Darin dürfte denn wohl auch der Sinn der von der Richtlinie getroffenen Unterscheidung zwischen Programm und Maßnahmen zu sehen sein: Der jeweilige Mitgliedstaat hat sich gegenüber der Kommission auf ein bestimmtes, konkretes Ziel festzulegen. Die Kommission wird dadurch in die Lage versetzt, jeweils nachzuprüfen, ob dieses Programm durch die einzelnen Ausführungsmaßnahmen in die Tat umgesetzt wird. Es versteht sich dabei allerdings von selbst, daß ein Mitgliedstaat vor der Aufstellung der Programme die betroffenen Kreise der Wirtschaft konsultieren und die Durchführung der Programme — etwa im Wege freiwilliger Vereinbarungen — der Wirtschaft überlassen kann.

Das Programm muß sodann — wie sich aus Artikel 3 Absatz 4 ergibt — die vorgesehenen Aktionen festlegen. Schließlich ist — und dies ergibt sich bereits aus der Natur der Sache selbst — erforderlich, daß das Programm einen Zeitplan enthält, das heißt, es muß der Zeitraum festgesetzt werden, innerhalb dessen das angestrebte Ziel zu erreichen ist. Artikel 3 Absatz 2 bestimmt ausdrücklich, daß die Programme für einen am 1. Januar 1987 beginnenden Zeitraum zu erstellen sind. Die Dauer dieses Zeitraums wird nicht festgelegt, doch läßt sich aus Artikel 3 Absatz 3 — wonach die Programme zumindest alle vier Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren sind — schließen, daß an einen längeren Zeitraum gedacht war.

20. Betrachtet man die von der französischen Regierung vorgelegten Vereinbarungen, so stellt man fest, daß diese Mindesterfordernisse nicht in allen Fällen erfüllt sind.

Die Vereinbarungen lassen zwar erkennen, daß sich *beide* Vertragsparteien — und damit auch die Französische Republik — auf die Durchführung der jeweils vorgesehenen Vereinbarungen festlegen. Entgegen der Ansicht der Kommission dürfte dies als ausreichend anzusehen sein. Artikel 3 schreibt den Mitgliedstaaten lediglich vor, Programme aufzustellen. Da Artikel 4 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gewährt, sich zu deren Verwirklichung freiwilliger Vereinbarungen zu bedienen, ist es meines Erachtens nicht erforderlich, daß sich die Mitgliedstaaten in diesen

Vereinbarungen selbst verpflichten, tätig zu werden. Soweit und solange die Wirtschaft in der Lage ist, den in diesen Vereinbarungen übernommenen Verpflichtungen nachzukommen und dadurch die Ziele der Richtlinie zu fördern, bedarf es keines Einschreitens des Mitgliedstaates. Im einzelnen lassen die Vereinbarungen allerdings manche Zweifel offen. So enthalten fast alle dieser Verträge eine Klausel, wonach bei unvorhergesehenen Schwierigkeiten bestimmte Verpflichtungen im gemeinsamen Einvernehmen für hinfällig erklärt werden können [6]. Sehr ungewöhnlich für eine Vereinbarung ist weiterhin sicherlich eine Klausel, in der einer der Vertragspartner die öffentliche Hand „auffordert", eine bestimmte Maßnahme durchzuführen [7].

21. In den meisten der genannten Vereinbarungen fehlt es jedoch bereits an einer klaren Definition der zu erreichenden Ziele und an der Festlegung eines Zeitplans. Nur einige der Vereinbarungen enthalten konkrete, quantitativ faßbare Ziele. In der Vereinbarung betreffend Glas wird festgelegt, daß 1990 wenigstens 550 000 Tonnen Glas aus dem Hausmüll einer neuen Verwendung zugeführt werden sollten [8]. In der Vereinbarung über Verpackungen aus Stahl vom 9. Mai 1988 wird ausgeführt, daß für den Zeitraum zwischen 1984 (sic) und 1990 eine jährliche Senkung des Energieverbrauchs um 1 % angestrebt werde. In der Vereinbarung über Pfandglas wird festgelegt, daß die „Cafés-Hôtels-Restaurants" [9] — soweit erhältlich — ausschließlich Pfandflaschen benutzen würden [10]. Die anderen Vereinbarungen beschränken sich auf mehr oder weniger allgemeine Bestimmungen.

Allein die Vereinbarung betreffend Glas enthält somit eine konkrete Vorgabe, die für diese Verpackungsart eine Verringerung des Gewichts der Abfallmenge festsetzt. Diese punktuelle Maßnahme reicht aber — betrachtet man die Vereinbarungen in ihrer Gesamtheit [11] — nicht aus, um den Anforderungen zu genügen, die man an Programme im Sinne von Artikel 3 stellen muß. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, Programme zur Verringerung des Gewichts und/oder des Volumens bestimmter „Verpakkungen" aufzustellen. Nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie sind darunter nicht nur Verpackungen aus Glas zu verstehen, sondern auch solche aus Metall, Kunststoff, Papier oder anderem Material. Die Festsetzung eines konkreten Ziels zur Verringerung der Abfallmenge hinsichtlich Verpackungen aus Glas reicht daher allein nicht aus.

22. Fünf der sechs Vereinbarungen sehen eine beschränkte Laufzeit von wenig mehr als zweieinhalb Jahren (vom 10. Mai 1988 — dem Tag der Unterzeichnung — bis zum 31. Dezember 1990) vor. Die verbleibende Vereinbarung (jene über Glas) enthält keine aus-

6 — Vgl. etwa Artikel 8 der Vereinbarung betreffend Aluminium.

7 — Siehe Artikel 3 Buchstabe c der Vereinbarung über Pfandglas.

8 — Unter Einschluß industrieller Abfälle sollten 1990 sogar 700 000 Tonnen wiederverwertet werden.

9 — Der Ausdruck wird nicht definiert, bezieht sich aber anscheinend auf die an der Vereinbarung beteiligten Verbände dieser Branchen (und ihre Mitglieder).

10 — Artikel 3 Buchstabe c der Vereinbarung.

11 — Diese Vereinbarungen handeln wie erwähnt von sechs Arten von Verpackungsmaterialien.

drückliche Befristung, doch ist ihrem Inhalt zu entnehmen, daß auch sie wahrscheinlich nur für diesen Zeitraum gelten sollte [12]. Eine einzige Vereinbarung (die über Pfandglas) sieht vor, daß die Laufzeit sich mangels Kündigung verlängern soll (bis zum 31. Dezember 1992).

Die französische Regierung vertritt zwar die Auffassung, daß die Vereinbarungen einen Zeitplan vorsähen, da die meisten dieser Verträge Klauseln enthielten, denen zufolge jedes Jahr die Verwirklichung der angestrebten Ziele mittels statistischer Erhebungen überprüft werde und die angesichts dieser Zahlen erforderlichen Anpassungen von den Vertragsparteien vorgenommen würden. Dem könnte aber nur gefolgt werden, wenn die Vereinbarungen selbst bereits konkrete Ziele vorgäben.

23. Ich bin angesichts dieser Erwägungen der Auffassung, daß die von der französischen Regierung abgeschlossenen Vereinbarungen nicht als Programme im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie angesehen werden können und die Klage der Kommission daher begründet ist. Die Parteien haben allerdings noch eine Reihe weiterer Argumente erörtert, auf die es hier meines Erachtens nicht ankommt. Der Vollständigkeit halber will ich jedoch noch kurz auf sie eingehen.

Die Kommission glaubt, daß die Vereinbarungen schon aus dem Grunde nicht als Programme im Sinne von Artikel 3 angesehen werden könnten, weil sie auf einzelne Sektoren beschränkt seien, während ein solches Programm ihres Erachtens umfassend sein müsse. Die französische Regierung verweist in diesem Zusammenhang zu Recht auf den Umstand, daß in Artikel 3 nicht von einem Programm, sondern von Programmen die Rede ist. Es ist auch nicht zu erkennen, warum ein umfassendes Programm besser in der Lage sein soll, die Ziele der Richtlinie zu fördern als mehrere, auf die jeweiligen Besonderheiten des Verpackungsmaterials zugeschnittene Programme.

Auch auf die Rüge der Kommission, die Vereinbarungen müßten — um als Programme angesehen werden zu können — wenigstens die wesentlichen Aktionen aufzählen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele vorgesehen seien, ist meines Erachtens nicht näher einzugehen. Die Vereinbarungen enthalten eine ganze Reihe von Maßnahmen, die von der Industrie durchgeführt werden sollen und den in Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie genannten Anliegen dienen. Entscheidend ist vielmehr, daß die Vereinbarungen in ihrer Gesamtheit nicht in erforderlichem Maße konkrete, quantifizierbare Ziele und die zu ihrer Verwirklichung vorgesehenen Zeiträume festsetzen.

12 — Dafür spricht der Umstand, daß die Vereinbarung bestimmte Mengenziele nennt, die im Jahre 1990 erreicht werden sollten (Artikel 4 Absatz 3 der Vereinbarung).

Schließlich rügt die Kommission, daß die von der französischen Regierung als Programme angesehenen Vereinbarungen den betroffenen Kreisen und der Öffentlichkeit nicht hinreichend zugänglich gemacht worden seien. Die französische Regierung bestreitet dies. Die Frage kann meines Erachtens dahingestellt bleiben. Obwohl es sicherlich sinnvoll ist, daß diese Programme publik gemacht werden, muß darauf hingewiesen werden, daß die Richtlinie die Mitgliedstaaten hierzu nicht verpflichtet. Vorgeschrieben ist allein (in Artikel 3 Absatz 2) die Mitteilung an die Kommission.

24. Die Beklagte verweist — ohne daß ihr die Kommission hierin widersprochen hätte — darauf, daß sie bei der Verfolgung der durch die Richtlinie angestrebten Ziele bereits beachtliche Erfolge erzielt habe. Die Kommission setzt dem entgegen, daß auch ein Mitgliedstaat, der zwar den inhaltlichen Zielen der Richtlinie gerecht geworden ist, jedoch keine Programme aufgestellt und mitgeteilt hat, gegen die aus der Richtlinie fließenden Pflichten verstoßen hat. Wie ich bereits ausgeführt habe, erscheint mir diese Auffassung zutreffend. Dies ist kein Formalismus: Nur ein Vergleich des Erreichten mit den selbst gesetzten Zielen erlaubt ein Urteil darüber, ob und inwieweit diese Ziele erreicht worden sind.

Man darf sich gleichwohl die Frage stellen, warum die Kommission im vorliegenden Fall Klage vor dem Gerichtshof erhoben hat. Die französische Regierung hat darauf hingewiesen, daß die Kommission im Jahre 1992 selbst zum Ausdruck gebracht hat, daß die Richtlinie 85/339 keine befriedigenden Ergebnisse gebracht habe und daß die Situation, welche die Richtlinie im Auge gehabt habe, bereits überholt sei [13]. Noch verwunderlicher scheint mir allerdings, daß die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen eines weitgehend formalen Verstoßes durchführt, dabei jedoch zugleich offenbart, daß ihre eigene Behandlung dieser Angelegenheit im Vorverfahren [14] in formaler Hinsicht manches zu wünschen übrig ließ. Als die Kommission am 2. Oktober 1989 ihre mit Gründen versehene Stellungnahme versandte, hatte sie offensichtlich das Schreiben der französischen Regierung vom 12. August 1988 noch nicht zur Kenntnis genommen. In ihrer Klageschrift behauptete die Kommission, ihr Schreiben vom 13. März 1991 sei von der französischen Regierung nicht beantwortet worden. Als die Beklagte daraufhin erwiderte, daß sie auf dieses Schreiben am 14. Mai 1992 geantwortet habe, mußte der Vertreter der Kommission einräumen, daß dies den Tatsachen entsprach und das Schreiben der französischen Regierung falsch abgelegt worden war. Auch der zeitliche Ablauf des Verfahrens gibt zu Fragen Anlaß, hat doch die Kommission erst lange nach dem Ablauf des ersten Vierjahresabschnittes am 1. Januar 1991 Klage gegen Frankreich erhoben. Es ist zu wünschen, daß derartige Vorkommnisse Ausnahmecharakter haben.

Auf das Ergebnis meiner Untersuchung haben diese Erörterungen allerdings keinen Einfluß.

13 — Vgl. Ziffern 4.1 und 5.1. des Vorschlags der Kommission vom 15. Juli 1992 für eine Richtlinie des Rates betreffend Verpackungen und Verpackungsabfälle (KOM(92) 278 endg.-SYN 436).

14 — Dies gilt selbstverständlich nicht für das Verfahren vor dem Gerichtshof.

## C — Schlußantrag

25. Ich schlage Ihnen daher vor,

1) festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 der Richtlinie 85/339/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel und aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie die in Artikel 3 dieser Richtlinie vorgesehenen Programme zur Verringerung des Gewichts und/oder Volumens der für flüssige Lebensmittel bestimmten Verpackungen, die sich in dem endgültig zu beseitigenden Hausmüll befinden, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen aufgestellt und der Kommission mitgeteilt hat;

2) der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.