FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 1. juni 1994 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Den foreliggende sag drejer sig om spørgsmålet, hvorvidt Frankrig har opfyldt de forpligtelser, der fremgår af artikel 3, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 85/339/EØF af 27. juni 1985 om emballager til flydende levnedsmidler [1].

2. Ifølge direktivets artikel 1 omhandler direktivet »en række foranstaltninger, der skal træffes med hensyn til fremstilling, markedsføring, anvendelse, genindvinding og genanvendelse af emballager til flydende levnedsmidler samt til bortskaffelse af brugte emballager med henblik på at mindske disses virkninger på miljøet og at bidrage til at nedbringe forbruget af energi og råstoffer på dette område«.

3. I artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmes følgende:

»1. Med henblik på at gennemføre målene i artikel 1 opstiller medlemsstaterne programmer for at mindske vægt og/eller omfang af emballage til flydende levnedsmidler i husholdningsaffald, der skal bortskaffes endeligt.

2. Programmerne opstilles første gang for den periode, der begynder den 1. januar 1987; de meddeles Kommissionen inden denne dato.«

Disse programmer revideres og ajourføres med regelmæssige mellemrum, mindst hvert fjerde år (artikel 3, stk. 3). I programmerne skal der tages hensyn til »de planlagte foranstaltningers virkning på energiforbruget for i så vid udstrækning som muligt at opnå en formindskelse af det samlede energiforbrug« (artikel 3, stk. 4).

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 176, s. 18.

4. »Inden for rammerne af de i artikel 3 omhandlede programmer« træffer medlemsstaterne i henhold til artikel 4 foranstaltninger, der bl.a. tager sigte på at fremme forbrugeroplysning, at lette genanvendelsen af emballager, at lette en fornuftig genindvinding af engangsemballage, at fremme anvendelsen af genbrugsemballage og at udvikle nye emballagetyper. Medlemsstaterne kan træffe disse foranstaltninger enten ved love eller administrative bestemmelser eller ved frivillige aftaler. Disse foranstaltninger skal i henhold til artikel 7, stk. 1, meddeles Kommissionen.

Medlemsstaterne skal hvert fjerde år indgive rapport til Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet inden for de i artikel 3 omhandlede programmer, og om de opnåede resultater (artikel 6).

5. Ved skrivelse af 22. juli 1987 påpegede Kommissionen over for den franske regering, at den endnu ikke havde givet meddelelse om de i artikel 3 omhandlede programmer, og at Frankrig derfor havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, og EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 5, stk. 1.

6. I besvarelsen af denne skrivelse meddelte den franske regering den 22. september 1987 Kommissionen, at den havde besluttet at anvende frivillige aftaler ved gennemførelsen af direktivet. Samtidig anførte den, at der i samarbejde med de berørte erhvervsgrene var udarbejdet »programmer«, hvori der var fastsat særlige foranstaltninger for hver type emballage. Skrivelsen indeholdt en kortfattet gennemgang af disse foranstaltninger. Den franske regering anførte endvidere, at disse programmer i frivillige aftaler med erhvervslivet, som stadig var under forhandling, ville blive »konkretiseret«. De franske myndigheder ville meddele Kommissionen disse programmer, så snart de var endeligt udfærdiget.

7. Den 16. marts 1988 gav den franske regering Kommissionen meddelelse om de udkast til aftaler, som regeringen havde til hensigt at indgå med de berørte erhvervsgrene. Aftalerne blev underskrevet den 9. maj 1988 og af den franske regering ved skrivelse af 12. august 1988 fremsendt til Kommissionen. Det drejede sig om seks aftaler, der hver især angik en bestemt type emballage (glas, plastic, stål, aluminium, kombinationskarton og returglas).

8. Den 4. november 1988 rettede Kommissionen henvendelse til de franske myndigheder

for at få oplyst, om aftaleudkastene, hvorom der i henhold til direktivets artikel 7 var givet meddelelse den 16. marts 1988, siden var blevet underskrevet [2]. Samtidig forespurgte Kommissionen, om de i skrivelsen af 22. september 1987 nævnte programmer var blevet bindende. Den franske regering anmodedes om at meddele Kommissionen ordlyden af disse programmer.

9. Den 2. oktober fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til den franske regering i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Heri anførte Kommissionen, at den franske regerings skrivelse af 22. september 1987 og de deri fastsatte foranstaltninger ikke kunne anses for »programmer« i den i direktivets artikel 3 anvendte betydning. Det samme var tilfældet for de aftaleudkast, som var meddelt Kommissionen sammen med ovennævnte skrivelse. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at disse programmer endnu ikke var udarbejdet, og at Den Franske Republik havde overtrådt fællesskabsretten ved, at den ikke havde meddelt Kommissionen de i direktivets artikel 3 omhandlede programmer.

10. I sin besvarelse af denne skrivelse af 26. oktober 1989 bestred den franske regering Kommissionens opfattelse af, at aftalerne, der var indgået med erhvervsgrenene, ikke kunne anses for programmer i henhold til direktivets artikel 3.

2 — Det er uklart, hvorfor Kommissionen ikke i denne skrivelse tog hensyn til den franske regerings skrivelse af 12.8.1988.

11. Den 13. marts 1991 meddelte Kommissionen den franske regering, at de af regeringen indgåede frivillige aftaler ikke kunne anses for programmer [3]. Kommissionen anførte endvidere, hvilke krav et program i henhold til direktivet efter dens opfattelse skulle opfylde.

12. Under nærværende sag, som er anlagt den 21. april 1993 (indgået til Domstolen den 26.4.1993), har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet og EØF-traktaten, idet den ikke har opstillet og meddelt Kommissionen de i direktivets artikel 3 omhandlede programmer. Den har endvidere nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at bære sagens omkostninger.

Den franske regering har nedlagt påstand om, at sagen afvises, subsidiært, at sagsøgte frifindes, og at Kommissionen tilpligtes at bære sagens omkostninger.

3 — Grunden til denne skrivelse skal formentlig findes i, at Kommissionen i mellemtiden havde fået kendskab til de endelige aftaler, som den franske regering den 12.8.1988 havde fremsendt til den.

B — Stillingtagen

Formaliteten

13. Den franske regering er af den opfattelse, at den foreliggende sag af to grunde ikke kan antages til realitetsbehandling. For det første var det af Kommissionen påståede traktatbrud allerede bragt til ende inden fremsættelsen af den begrundede udtalelse. For det andet støtter Kommissionen sin påstand på, at aftalerne, som Frankrig har indgået med erhvervsgrenene, ikke er programmer i henhold til direktivet. Dette anbringende stemmer imidlertid ikke overens med det anbringende, som Kommissionen har fremført i sin skrivelse af 22. juli 1987 og i den begrundede udtalelse af 2. oktober 1989.

14. Jeg kan ikke tilslutte mig denne argumentation. Med hensyn til det argument, at det påståede traktatbrud allerede er bragt til ophør, har den franske regering gjort gældende, at de aftaler, som den har indgået, udgør programmer i henhold til direktivets artikel 3. Det er imidlertid netop dette, Kommissionen bestrider. Dette drejer sig derfor om spørgsmålet, om der skal gives sagsøger medhold, hvilket jeg senere skal komme ind på. Det andet argument vedrørende formaliteten, der angår det af Kommissionen påståede traktatbrud, er heller ikke holdbart. Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at den franske regering ikke har opstillet og meddelt programmerne i henhold til direktivets artikel 3. Dette anbringende svarer til det klagepunkt, der allerede var indeholdt i skrivelsen af 22. juli 1987 og i den begrundede udtalelse af 2. oktober 1989. Når Kommissionen udførligt gennemgår aftalerne, der er indgået af den franske regering, i stævningen, kan det forklares med, at den franske regering — som allerede nævnt — indtog det standpunkt, at den ved at indgå disse aftaler havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3. Der ses dog ikke at være sket nogen ændring i sagens genstand i forhold til under den administrative procedure.

Realiteten

15. I henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, var medlemsstaterne forpligtet til inden den 1. januar 1987 at meddele Kommissionen de programmer, der skulle opstilles i henhold til artikel 3, stk. 1. Der er ingen tvivl om, at Frankrig ikke rettidigt har efterkommet denne forpligtelse. Sagsøgte har også anerkendt rigtigheden af, at de programmer, regeringen skulle meddele, ikke var indeholdt i dens skrivelse til Kommissionen af 22. september 1987. Den foreliggende sag drejer sig imidlertid ikke om denne forsinkelse, men om spørgsmålet, hvorvidt Den Franske Republik *overhovedet* har efterkommet sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1 og 2. Sagsøgte gør gældende, at dette er sket ved, at regeringen har indgået (og meddelt) aftalerne med erhvervene. Dette giver anledning til spørgsmålet, om disse aftaler kan anses for »programmer«.

16. Kommissionen påberåber sig ordlyden af direktivet til støtte for den modsatte opfattelse. Faktisk sondres der i direktivet klart mellem de programmer, som medlemsstaterne skal opstille (artikel 3), og de foranstaltninger, hvorigennem disse programmer skal omsættes til handling (artikel 4). Sondringen herimellem understreges af, at disse foranstaltninger — love eller administrative bestemmelser eller frivillige aftaler — ifølge ordlyden skal træffes *inden for rammerne* af de i artikel 3 omhandlede programmer [4]. Endvidere bemærkes, at såvel programmerne som foranstaltningerne skal meddeles Kommissionen, programmerne i henhold til artikel 3, stk. 2, og foranstaltningerne i henhold til artikel 7, stk. 1. Også dette viser, at der i direktivet tydeligt sondres mellem programmer som omhandlet i artikel 3 og foranstaltninger som omhandlet i artikel 4.

17. Den franske regering gør gældende, at dette er et rent formelt synspunkt. Heri er jeg enig. Det skal imidlertid understreges, at denne formelle sondring er fastlagt i direktivet. Når direktivet bestemmer, at medlemsstaterne først skal opstille programmer og siden omsætte disse i handling gennem bestemte foranstaltninger, er medlemsstaterne forpligtet til at følge denne procedure. Det bemærkes, at sagsøgte også synes at have været bekendt med denne sondring. Som allerede nævnt, henvistes der i den franske regerings skrivelse af 22. september 1987 til »programmer«, som den ville opstille og konkretisere i frivillige aftaler.

18. Den Franske Republik ville således kun have overholdt sine forpligtelser i direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, hvis de aftaler, som den havde indgået med erhvervene, (samtidig) kunne anses for at være »programmer« som omhandlet i artikel 3. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet — selv ikke, hvis man afviser det formelle synspunkt, der er beskrevet ovenfor.

19. Til afgørelse heraf skal det først fastslås, hvilket indhold et »program« som omhandlet i artikel 3 skal have. Domstolen har allerede skullet tage stilling til denne bestemmelse, men har dog ikke undersøgt det spørgsmål, som her er af interesse [5]. Endvidere findes der i selve direktivet kun få konkrete holdepunkter. Ifølge artikel 3, stk. 1, skal programmerne tjene til at mindske vægt og/eller omfang af den pågældende emballage, der skal bortskaffes endeligt. Herved skal der i så vid udstrækning som muligt søges opnået en formindskelse af energiforbruget (artikel 3, stk. 4). Det er således en særdeles generel forpligtelse, der overlader medlemsstaterne et vidt skøn ved gennemførelsen. Medlemsstaterne afgør såle-

4 — Jf. artikel 4, stk. 1, og artikel 6.

5 — Jf. dom af 25.7.1991, sag C-252/89 Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3973, af 10.12.1991, sag C-192/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5933 (begge summarisk offentliggørelse).

des selv, i hvilket omfang og hvor hurtigt de vil gå frem i den retning, som direktivet har afstukket.

Programmet skal følgelig — hvilket fremgår af artikel 3, stk. 4 — fastlægge de planlagte handlinger. Endelig er det — og dette ligger i sagens natur — nødvendigt, at programmet indeholder en tidsplan, dvs. der skal fastsættes en periode, inden for hvilken målet skal nås. Artikel 3, stk. 2, bestemmer udtrykkeligt, at programmerne skal opstilles for den periode, der begynder den 1. januar 1987. Varigheden af denne periode er ikke fastsat, men det kan udledes af artikel 3, stk. 3 — hvorefter programmerne mindst hvert fjerde år skal revideres og ajourføres — at lovgiveren havde tænkt sig en længere periode.

Hvis ikke forpligtelsen til at opstille programmer (og i sidste ende selve direktivet) skal tømmes helt for betydning, skal medlemsstaterne derved opfylde visse minimumsbetingelser. Et program for at mindske vægt og/eller omfang af denne emballage forudsætter efter min mening som minimum, at den pågældende medlemsstat sætter sig et konkret mål udtrykt i tal, også selv om direktivet — som det med rette er anført af den franske regering — ikke udtrykkeligt fastsætter dette. Dette kan ske både i et absolut tal (f.eks. et bestemt antal tons) og i procent (f.eks. en bestemt andel for genbrugsemballage). Endvidere må det kræves, at det tydeligt kommer til udtryk, at det er den pågældende *medlemsstat* selv, der sætter sig dette mål. Deri ligger vel også grunden til direktivets sondring mellem program og foranstaltninger; den pågældende medlemsstat skal forpligte sig over for Kommissionen til at nå et bestemt, konkret mål. Kommissionen bliver derigennem i stand til i hvert enkelt tilfælde at kontrollere, om dette program omsættes til handling ved de enkelte gennemførelsesforanstaltninger. Det giver sig selv, at en medlemsstat, inden den opstiller programmet, kan høre de berørte erhvervsgrene og overlade gennemførelsen af programmet — ved hjælp af frivillige aftaler — til erhvervslivet.

20. Hvis man betragter de aftaler, som den franske regering har fremlagt, må det konstateres, at disse mindstekrav ikke er opfyldt i alle tilfælde.

Det fremgår ganske vist af aftalerne, at begge aftalens parter — og dermed også Den Franske Republik — forpligter sig til at gennemføre den pågældende aftale. I modsætning til, hvad der er anført af Kommissionen, bør dette være tilstrækkeligt. Artikel 3 pålægger kun medlemsstaterne at opstille programmer. Eftersom artikel 4 giver medlemsstaterne mulighed for at gennemføre dem ved frivillige aftaler, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt, at medlemsstaterne i disse aftaler forpligter sig til selv at

bidrage aktivt. For så vidt som — og så længe — erhvervsgrenene er i stand til at efterkomme forpligtelserne i aftalerne og dermed fremme direktivets mål, behøver medlemsstaten ikke gribe ind. Når aftalerne betragtes enkeltvis, giver de imidlertid anledning til en del tvivl. Næsten alle aftalerne indeholder således en klausul, hvorefter visse forpligtelser i tilfælde af uforudsete vanskeligheder efter fælles overenskomst kan erklæres for bortfaldet [6]. Endvidere forekommer det at være en særdeles usædvanlig klausul i en aftale, at en af aftaleparterne »opfordrer« de offentlige myndigheder til at gennemføre en vis foranstaltning [7].

21. De fleste af de ovennævnte aftaler mangler imidlertid netop en klar definition af de mål, der skal nås, og fastlæggelse af en tidsplan. Kun enkelte af aftalerne indeholder konkrete mål, der kan opgøres kvantitativt. I aftalen om glas bestemmes det, at mindst 550 000 tons glas fra husholdningsaffald skal genanvendes i 1990 [8]. I aftalen om stålemballage af 9. maj 1988 anføres det, at der for perioden mellem 1984 (sådan står der) og 1990 tilstræbes en årlig nedskæring af energiforbruget med 1%. I aftalen om returglas bestemmes det, at »Cafés-Hôtels-Restaurants« [9] udelukkende vil anvende returflasker — i det omfang, de kan fås [10]. De andre aftaler er begrænset til mere eller mindre generelle bestemmelser.

Kun aftalen om glas indeholder således et konkret mål, der for denne emballagetype fastsætter en formindskelse af vægten af affaldsmængden. Denne punktvise foranstaltning er imidlertid — hvis man betragter aftalerne i sammenhæng [11] — ikke tilstrækkelig til at opfylde de krav, der må stilles til programmer i henhold til artikel 3. I direktivet kræves det af medlemsstaterne, at de opstiller programmer for at mindske vægt og/eller omfang af visse typer emballage. Ifølge direktivets artikel 2, litra b), skal der derved forstås ikke alene emballage af glas, men også af metal, plast, papir eller andet materiale. Fastsættelsen af et konkret mål for formindskelse af den del af affaldsmængden, der udgøres af glasemballage, er derfor ikke tilstrækkeligt alene.

22. For fem af de seks aftaler er der fastsat en begrænset løbetid på ikke meget mere end 2 1/2 år (fra 10.5.1988 — datoen for underskrivelsen — til 31.12.1990). Den sidste aftale (aftalen om glas) indeholder ingen udtrykke-

6 — Jf. f.eks. artikel 8 i aftalen vedrørende aluminium.

7 — Jf. artikel 3, litra c), i aftalen vedrørende returglas.

8 — Når industrielt affald medtages, skulle der endog genanvendes 700 000 tons i 1990.

9 — Udtrykket defineres ikke, men vedrører tilsyneladende organisationerne for disse brancher, der er parter i aftalen (og deres medlemmer).

10 — Aftalens artikel 3, litra c).

11 — Disse aftaler vedrører som nævnt ovenfor seks typer materiale til emballage.

lig tidsbegrænsning, men det kan udledes af dens indhold, at den sandsynligvis også kun skal gælde for denne periode [12]. I en enkelt aftale (aftalen om returglas) bestemmes det, at løbetiden fortsætter (indtil 31.12.1992), medmindre den opsiges.

Den franske regering er af den opfattelse, at aftalerne indeholder en tidsplan, idet de fleste af dem indeholder en klausul om, at gennemførelsen af målene hvert år skal kontrolleres på grundlag af statistiske oplysninger, og at de ændringer, der på grundlag af disse tal måtte vise sig at være nødvendige, skal foretages af aftalens parter. Dette synspunkt kan imidlertid kun anerkendes, hvis aftalerne netop selv indeholder konkrete mål.

23. Med hensyn til disse overvejelser er jeg af den opfattelse, at de aftaler, som den franske regering har indgået, ikke kan anses for programmer i henhold til direktivets artikel 3, og at der derfor skal gives Kommissionen medhold. Parterne har anført endnu en række argumenter, som efter min mening ikke er afgørende for sagen. For fuldstændighedens skyld vil jeg imidlertid kort omtale dem.

Kommissionen mener, at aftalerne ikke kan anses for programmer i henhold til artikel 3 allerede af den grund, at de er begrænset til enkelte sektorer, mens et sådant program efter Kommissionens mening skal være global. Den franske regering henviser i denne sammenhæng med rette til, at der i artikel 3 ikke er tale om et program, men om programmer. Det ses heller ikke, hvorfor et globalt program bedre skulle være i stand til at fremme direktivets mål end flere programmer, der er tilpasset de særlige forhold ved de enkelte emballagematerialer.

Der er heller ikke grund til at komme nærmere ind på Kommissionens anbringende om, at aftalerne — for at kunne anses for programmer — i det mindste skal indeholde de væsentligste handlinger, der er planlagt til gennemførelse af målene. Aftalerne indeholder en række foranstaltninger, der skal gennemføres af erhvervsgrenene, og som tjener til opfyldelse af målene i direktivets artikel 4, stk. 1. Det afgørende er, at der i aftalerne samlet set ikke i det nødvendige omfang er fastsat konkrete, kvantitative mål og frister for deres gennemførelse.

12 — Derfor taler det forhold, at aftalen nævner bestemte kvantitative mål, der skal nås i 1990 (aftalens artikel 4, stk. 3).

Endelig har Kommissionen gjort gældende, at de aftaler, som den franske regering anser for programmer, ikke er gjort tilstrækkeligt tilgængelige for de berørte kredse og offentligheden. Dette bestrides af den franske regering. Der er efter min mening ingen grund til at dvæle ved dette spørgsmål. Selv om det uden tvivl er nyttigt, at disse programmer bliver offentligt kendt, bemærkes det, at direktivet ikke forpligter medlemsstaterne til at sørge derfor. Der påhviler dem kun (i artikel 3, stk. 2) en forpligtelse til at meddele dem til Kommissionen.

24. Sagsøgte har anført — uden at Kommissionen bestrider dette — at sagsøgte allerede har opnået betydelige resultater med hensyn til direktivets mål. Kommissionen har heroverfor anført, at også en medlemsstat, der har opfyldt de indholdsmæssige mål i direktivet, har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivet, hvis den ikke har opstillet og meddelt noget program. Som allerede anført er jeg enig i denne opfattelse. Dette er ikke formalisme; kun ved at sammenligne det, der er opnået, med de mål, man har sat sig, kan det vurderes, om og i hvilket omfang disse mål er nået.

Der opstår dog det spørgsmål, hvorfor Kommissionen i den foreliggende sag har anlagt sag ved Domstolen. Den franske regering har anført, at Kommissionen i 1992 selv har givet udtryk for, at direktiv 85/339 ikke havde haft et tilfredsstillende resultat, og at den situation, som direktivet havde for øje, allerede var passé [13]. Men det, der forekommer endnu mere overraskende, er, at Kommissionen gennemfører en traktatbrudssag på grund af en overtrædelse, der i vidt omfang er af formel art, mens det samtidig er åbenbart, at dens egen behandling af sagen under den administrative procedure [14] med hensyn til formalitetsspørgsmål lod en del tilbage at ønske. Da Kommissionen den 2. oktober 1989 fremsendte sin begrundede udtalelse, havde den åbenbart endnu ikke kendskab til den franske regerings skrivelse af 12. august 1988. I stævningen hævdede Kommissionen, at dens skrivelse af 13. marts 1991 ikke var blevet besvaret af den franske regering. Da den sagsøgte heroverfor anførte, at den havde besvaret denne skrivelse den 14. maj 1992, måtte Kommissionens repræsentant indrømme, at dette var tilfældet, og at skrivelsen fra den franske regering var blevet journaliseret forkert. Også sagens tidsmæssige forløb giver anledning til en række spørgsmål, f.eks. anlagde Kommissionen først sag mod Frankrig længe efter udløbet den 1. januar 1991 af den første periode på fire år. Forhåbentlig forekommer noget sådant kun undtagelsesvist.

Det ovenfor anførte har imidlertid ingen betydning for resultatet af min undersøgelse.

13 — Jf. afsnit 4.1 og 5.1 i Kommissionens forslag af 15.7.1992 til Rådets direktiv om emballage og emballageaffald (KOM(92) 278 endelig udg. — SYN 436).

14 — Dette gælder naturligvis ikke sagen for Domstolen.

C — Forslag til afgørelse

25. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3 i Rådets direktiv 85/339/EØF af 27. juni 1985 om emballager til flydende levnedsmidler og i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har opstillet og meddelt Kommissionen de programmer for at mindske vægt og/eller omfang af emballage til flydende levnedsmidler i husholdningsaffald, der skal bortskaffes endeligt, som er omhandlet i direktivets artikel 3.

2) Den Franske Republik bærer sagens omkostninger.«